

Biroul permanent al Senatului

L. 532 / 8.06.2022



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

Dosarele nr.622A/2022 și nr.635A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. **4706** / **07 JUN 2022**

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. **1638** / **07.06.2022**

Domnului

FLORIN-VASILE CÎȚU

PREȘEDINTELE SENATULUI ROMÂNIEI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.295 din 18 mai 2022, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională:

1. A admis obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de deputați aparținând Uniunii Salvați România și de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.2 pct.27, cu referire la art.10² alin.(1) lit.c) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, ale art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice sunt neconstituționale.

2. A respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de deputați aparținând Uniunii Salvați România și

de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.2 pct.27, cu referire la art.10² alin.(1) lit.a), b) și d) și alin.(2)-(6) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, ale art.10 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

SECRET
SECRET
SECRET

PREȘEDINTE,



PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.622A/2022 și nr.635A/2022

DECIZIA nr.295
din 18 mai 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 pct.27, cu referire la introducerea art.10² în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, ale art.10, ale art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 pct.27, cu referire la introducerea art.10² în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, obiecție formulată de un număr de 50 de deputați aparținând Uniunii Salvați România, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/2003 din 7 martie 2022, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a



fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2179 din 7 martie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.622A/2022.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, o primă critică a autorilor vizează faptul că dispozițiile art.2 pct.27 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice nu respectă cerințele de calitate a legii prevăzute de art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, sub aspectul clarității, previzibilității și preciziei normei, cerințe care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art.1 alin.(5) din Constituție. Dispozițiile criticate introduc un nou articol, art.10², în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice și utilizează la alin.(1) sintagma „organele de aplicare a legii”, care, spre deosebire de sintagma „organele cu atribuții în domeniul securității naționale”, care este definită precis, prin enumerare limitativă, la art.6 alin.(1) din Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României, nu este specifică limbajului juridic folosit în elaborarea actelor normative din țara noastră, nefiind definită în actul normativ criticat și nici în alte acte normative cu putere de lege aflate în circuitul juridic. Această situație creează posibilitatea ca organe ale statului „insuficient precizate” să efectueze activități specifice de culegere de informații, în mod arbitrar, cu depășirea cadrului legal, dând naștere unor ingerințe în viața privată a cetățenilor și unor restrângeri nejustificate ale drepturilor acestora garantate de art.26 alin.(1) din Constituție. Previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, prin lipsa de precizie și claritate evidențiată, destinatarii normei (furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, furnizorii de rețele sau de servicii de comunicații electronice) nu își pot forma o reprezentare clară cu privire la organele statului desemnate prin sintagma „organe de aplicare a legii”. Acest aspect contravine flagrant



principiilor fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art.1 alin.(5) din Constituție și prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

4. Autorii apreciază că se impune efectuarea controlului de constituționalitate și cu privire la obligația de a se acorda, la solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, accesul la propriile sisteme informatice în vederea copierii sau extragerii, precum și furnizarea informațiilor reținute sau stocate referitoare la datele de trafic, datele de identificare a abonaților sau a clienților corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare. În acest sens, consideră relevante și considerentele unor hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (*CJUE*) și ale Curții Europene a Drepturilor Omului (*CEDO*), în cadrul cărora s-a prevăzut în mod expres că trebuie să existe norme clare și precise care să reglementeze conținutul și aplicarea măsurii de ingerință și să impună o serie de cerințe minime astfel încât persoanele ale căror date au fost păstrate să dispună de garanții suficiente care să permită protejarea în mod eficient a datelor lor cu caracter personal împotriva riscurilor de abuz, precum și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date. Astfel, sintagma „să acorde [...] conținutul criptat” este una improprie uzanțelor de folosire corectă a limbii române, în general, și limbajului normativ, în special. Această situație conduce la o lipsă de claritate, precizie și previzibilitate a normei, dat fiind că destinatarul acesteia nu își poate forma o reprezentare adecvată asupra conținutului acțiunii prescrise ca obligație prin textul legii. De asemenea, în art.10² alin.(1) lit.d) din legea criticată, deși se preia parțial terminologia folosită de art.138 alin.(1) lit.b) și alin.(3) din Codul de procedură penală, scopul accesului la datele informatice ale unui sistem pare a fi diferit de cel reglementat prin Codul de procedură penală. Astfel, Codul de procedură penală prevede la art.141 alin.(5) că procurorul poate decide „realizarea și conservarea unei copii a acestor date informatice și/sau suprimarea accesării sau îndepărtarea acestor date informatice din sistemul informatic”, iar „Copiile se realizează cu mijloace tehnice și proceduri adecvate,



de natură să asigure integritatea informațiilor conținute de acestea”. În schimb, textul normativ criticat folosește o terminologie diferită („în vederea copierii sau extragerii”), de natură a pune la îndoială posibilitatea utilizării acelor date în mod legal în cadrul unui proces penal. Această exprimare lipsită de precizie și claritate vine în contradicție cu litera și spiritul Codului de procedură penală, care oferă garanții de asigurare a integrității datelor informatice stocate într-un sistem. Orice altă interacțiune cu sistemul informatic respectiv, inclusiv copierea sau extragerea unor date informatice din acesta, ar putea duce la alterarea datelor din sistem, făcând imposibil de determinat starea acelor date înainte de modificare.

5. O altă critică de neconstituționalitate vizează încălcarea dreptului la viață privată, ocrotit prin art.26 din Constituție, prin extinderea categoriilor de furnizori care au obligațiile prevăzute în Codul de procedură penală, prin extinderea metodelor folosite pentru implementarea acestor măsuri, respectiv prin extinderea categoriilor de date care urmează a face obiectul acestor măsuri.

6. Cu privire la extinderea arbitrară a categoriilor de furnizori, autorii sesizării arată că, în prezent, obligațiile specifice prevăzute în Codul de procedură penală sunt destinate pentru o categorie de furnizori de telefonie și internet, denumiți „furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice”. Textul Codului de procedură penală se corelează cu legislația sectorială specifică, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, care prevede obligația acestor furnizori de a notifica Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) înainte de începerea furnizării serviciilor și, ca urmare a obținerii autorizării generale, obligația de a respecta în mod specific obligațiile din Codul de procedură penală de a colabora cu organele abilitate ale statului. Pe de altă parte, furnizorii de găzduire nu intră în categoria furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice sau a furnizorilor de servicii de comunicații electronice. Serviciile de găzduire intră în categoria mai largă de „servicii ale societății informaționale”, reglementată în mod distinct prin Directiva 2000/31/CE a



Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic), transpusă în România prin Legea nr.365/2002 privind comerțul electronic. Așa fiind, autorii sesizării ajung la concluzia că sintagma „furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP” nu are niciun corespondent în legislația europeană și ridică multiple probleme practice de identificare a subiecților obligațiilor instituite. Din definiția dată de legiuitor rezultă că pot fi considerați furnizori de servicii de găzduire electronică cu resurse IP o varietate extrem de largă de entități, precum furnizorul unui serviciu de acces la conținut stocat pe o adresă IP, furnizorul unui serviciu de „distribuire a conținutului” accesibil din România, furnizorii de găzduire cu clienți din România, indiferent de jurisdicția acestora, furnizorul unor servicii de cloud, indiferent de locație, în situația în care conținutul este accesibil din România. Toți acești furnizori ar trebui să notifice ANCOM, în virtutea noilor obligații prevăzute de alin.(3) al art.10², deși prevederea relevantă de drept european, transpusă în art.4 din Legea nr.365/2002, exclude în mod explicit obligația de înregistrare, ca principiu al reglementării acestor tipuri de furnizori.

7. Cu privire la extinderea metodelor folosite pentru implementarea măsurilor de interceptare, autorii obiecției de neconstituționalitate arată că, potrivit art.10² alin.(1) lit.a) și alin.(2), atât furnizorii de găzduire, cât și furnizorii de rețele sau de servicii de comunicații electronice au obligația „să permită interceptarea legală a comunicațiilor, inclusiv să suporte costurile aferente”. Garanțiile tehnice și procedurale sunt absolut necesare pentru a asigura că această infrastructură tehnică instalată la furnizorul de servicii nu este folosită abuziv, cu încălcarea dreptului la viața privată. Or, în situația în care furnizorii trebuie să își creeze o infrastructură tehnică specifică pentru a permite interceptarea legală, uneori direct de către organele competente, fără înștiințarea furnizorului, se ridică problema extrem de importantă a inexistenței unor garanții suficiente pentru



ocrotirea dreptului la viață privată. Este invocată hotărârea CEDO pronunțată în *Cauza Zakharov împotriva Rusiei*, în care s-a statuat că simpla existență a unor garanții juridice, inclusiv mandatul emis de judecător, poate fi insuficientă dacă *de facto* situația de pe teren este alta, respectiv autoritățile investigative au „acces direct la distanță la aceste baze de date” și posedă „mijloacele tehnice de a eluda procedura de autorizare și de a intercepta orice comunicație fără a obține în prealabil autorizație judecătorească”.

8. În ceea ce privește extinderea categoriilor de date ce fac obiectul măsurilor de interceptare, autorii sesizării observă că art.10² alin.(1) lit.b) prevede obligația furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP (aplicabilă în mod corespunzător tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice) „să acorde, la solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii”. Pe lângă neclaritatea lingvistică deja menționată, expresia „să acorde [...] conținutul criptat” conține o neclaritate tehnică, pentru că furnizorul de găzduire nu tranzitează trafic prin propria rețea, ci este destinatarul traficului de internet.

9. Dacă expresia ar fi interpretată în sensul de „acces la conținutul criptat”, aceasta ar intra în categoria deja prevăzută de art.138 alin.(1) lit.a) din Codul de procedură penală, care prevede „interceptarea comunicațiilor ori a oricărui tip de comunicare la distanță”. Acest articol permite, prin interceptarea oricărui tip de comunicare la distanță, accesul la întreg conținutul internet asociat unui utilizator, în condițiile prevăzute de Codul de procedură penală, comunicarea cuprinzând deopotrivă conținutul criptat și pe cel necriptat, furnizorii de servicii de internet nefăcând distincție între cele două tehnologii de trafic. În această interpretare, norma criticată este inutilă și creează un paralelism legislativ. Dacă însă expresia ar fi interpretată în sensul de „punere la dispoziție exclusiv a conținutului criptat”, atunci furnizorului de servicii de internet i s-ar institui obligația (contrară Regulamentului UE 2015/2120 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 de stabilire a unor măsuri



privind accesul la internetul deschis și de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații și a Regulamentului (UE) nr. 531/2012 privind roamingul în rețelele publice de comunicații mobile în interiorul Uniunii) de a face o analiză detaliată și intruzivă a traficului realizat de către utilizator, pentru a discerne conținutul criptat de cel necriptat.

10. O altă prevedere care extinde categoriile de date ce pot face obiectul măsurilor de interceptare dincolo de categoriile prevăzute în Codul de procedură penală este cea introdusă prin art.10² alin.(1) lit.c) referitoare la „informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP”. În opinia autorilor sesizării, acest text pare a fi o completare a metodelor de supraveghere prevăzute la art.138 lit.j) din Codul de procedură penală, „*obținerea datelor de trafic și de localizare prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice ori furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului*”, și la art.138 lit.e), „*obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane*”. Totuși, textul criticat se extinde dincolo de prevederile Codului de procedură penală, cu privire la „istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP”. Or, aceste date sunt mai mult decât simple date de trafic, putând intra în categoria datelor de conținut, pe baza lor putând fi obținute informații cum ar fi orele de lucru sau de somn ale unei persoane, când și unde se deplasează pentru vacanțe sau în scop de serviciu, interese sau alte elemente de personalitate, cine sunt prietenii și multe alte informații cu caracter personal. În mod legal, aceste date nu ar trebuie să fie păstrate mai mult de câteva ore de niciunul dintre furnizorii care sunt subiecții actului normativ criticat. Furnizorii de găzduire nu ar putea să colecteze aceste date decât legat de accesarea unei singure pagini web, pe care aceștia o găzduiesc, întrucât pentru furnizorii de internet există obligația legală, conform art.4 din Legea nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu



caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, de a nu stoca aceste date mai mult decât este absolut necesar: „[aceste date] trebuie să fie șterse ori transformate în date anonime, atunci când nu mai sunt necesare la transmiterea unei comunicări”. Cu alte cuvinte, orice păstrare suplimentară a acestor date ar fi practic o încălcare a obligațiilor de confidențialitate prevăzute de Legea nr.506/2004 și ar contraveni principiului constituțional al ocrotirii vieții private.

11. În concluzie, autorii sesizării apreciază că prevederile art.2 pct.27 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, prin care este introdus art.10² în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, sunt de natură a aduce atingere principiului legalității și principiului securității juridice în componenta privind claritatea și previzibilitatea legii, aceste prevederi fiind contrare art.1 alin.(5) din Constituție, precum și principiului constituțional al ocrotirii vieții private, consfințit prin art.26 din Constituție.

12. Cu Adresa nr.5738 din 9 martie 2022, Avocatul Poporului a trimis Curții Constituționale sesizarea privind neconstituționalitatea dispozițiilor art.2 pct.27, ale art.10, ale art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2274 din 9 martie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.635A/2022.

13. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, Avocatul Poporului formulează o *critică de neconstituționalitate extrinsecă*, susținând că prevederile art.2 pct.27, cu referire la introducerea art.10² în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, contravin



art.147 alin.(4) din Constituție. Având în vedere că deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, arată că, în situația în care instanța de control constituțional a constatat neconstituționalitatea unei anumite soluții legislative, nu este permis ca aceasta să devină parte a dreptului pozitiv prin intermediul unui alt act normativ. Dispozițiile legii criticate conferă organelor de aplicare a legii și organelor cu atribuții în domeniul securității naționale (ofițeri de informații) dreptul de a efectua acte de interceptare a comunicațiilor, dreptul de a avea acces la conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, dreptul de a avea acces la informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente corespunzătoare adresei IP, precum și accesul la propriile sisteme informatice, în vederea copierii sau extragerii datelor. Aceste activități de supraveghere și interceptare se realizează cu sprijinul tuturor furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice, care sunt obligați, pe propria cheltuială, să pună la dispoziția organelor astfel indicate toate informațiile deținute în acest sens. Analizând soluția legislativă, Avocatul Poporului apreciază că s-a transpus în dreptul pozitiv o normă care conservă viciul de neconstituționalitate reținut în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.51 din 16 februarie 2016, prin care Curtea a declarat neconstituțională o dispoziție legală tocmai pentru că permitea serviciilor de informații, care nu sunt organe judiciare, să efectueze acte de urmărire penală. De asemenea, prin Deciziile nr.17 din 21 ianuarie 2015, nr.461 din 16 septembrie 2014, nr.440 din 8 iulie 2014 și nr.1258 din 8 octombrie 2009, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale dispoziții legale similare celor avute în vedere în prezenta cauză. Cu toate că, prin Decizia nr.461 din 16 septembrie 2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, Curtea Constituțională, aplicând *mutatis mutandis* considerentele Deciziei nr.440 din 8 iulie 2014, a trasat cu claritate



exigențele pe care trebuie să le îndeplinească o reglementare în materia reținerii și stocării datelor cu caracter personal, insistând în privința necesității existenței unui cadru legislativ coerent și previzibil pentru reținerea, stocarea și utilizarea datelor care să cuprindă, în concret, proceduri de acces la datele reținute, tipul de date accesate, persoanele care pot solicita accesul, condițiile de autorizare, scopul în care pot fi utilizate aceste date, controlul asupra operațiunilor desfășurate etc., Parlamentul nu a pus de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile constituționale.

14. Dimpotrivă, Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice conservă și perpetuează viciul de neconstituționalitate al soluțiilor legislative anterioare a căror neconstituționalitate a fost constatată. O asemenea reglementare este contrară Deciziei nr.461 din 16 septembrie 2014 și, prin urmare, nesocotește art.147 alin.(4) din Constituție.

15. În ceea ce privește *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, acestea vizează dispozițiile art.2 pct.27, art.10, 13 și 48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice.

16. Critica privind dispozițiile art.2 pct.27 este raportată la prevederile art.1 alin.(5), ale art.26, 11, 20 și 148 din Constituție.

17. Avocatul Poporului observă că norma criticată are un caracter general și vag prin raportare la prevederile Codului de procedură penală și ale Legii nr.51/1991 privind securitatea națională. În plus, aceasta nu este corelată cu legislația privind protecția datelor personale și nici cu alte acte normative aplicabile furnizorilor de servicii și rețele de comunicații electronice. Apreciază că textul de lege în cauză nu reglementează în mod clar și previzibil care sunt în mod concret: (i) organele de aplicare a legii și organele cu atribuții în domeniul



securității naționale care pot avea acces la datele interceptate și furnizate de către furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, (ii) modalitățile de interceptare a comunicațiilor, de acordare a conținutului criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, de furnizare a informațiilor reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP verificate, și (iii) condițiile de reținere și păstrare a datelor colectate atât de furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, cât și de organele de aplicare a legii și organele cu atribuții în domeniul securității naționale. Or, completarea prevederilor-cadru privind interceptarea legală a comunicațiilor, respectiv art.138-146 din Codul de procedură penală și prevederile Legii nr.51/1991, prin dezvoltarea unui text de lege care nu este suficient de precis și de clar nu corespunde exigențelor de calitate ale legii.

18. Folosirea sintagmelor generale ca „organele de aplicare a legii”, „organe cu atribuții în domeniul securității naționale” sau „în condițiile legii” este una confuză, întrucât nu sunt identificate ca fiind prevederi aplicabile nici dispozițiile Codului de procedură penală și nici prevederile altor acte normative. Textul de lege criticat apare ca fiind necorelat cu dispozițiile art.30 din Codul de procedură penală, care prevăd că „*Organele specializate ale statului care realizează activitatea judiciară sunt: a) organele de cercetare penală [...]*”. Mai mult, acordarea, la solicitarea organelor autorizate, în condițiile acestei legi, a conținutului criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii este contrară dispozițiilor art.138 alin.(1) lit.a) și j) din Codul de procedură penală, care prevăd că interceptarea comunicațiilor și obținerea datelor de trafic și de localizare prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice ori furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sunt „metode speciale de supraveghere sau cercetare”, care sunt utilizate în condițiile expres prevăzute de cod. Accesul la date care vizează sisteme informatice, aplicații aferente, rețele și servicii de comunicații electronice se suprapune cu noțiunea de



„acces la un sistem informatic”, reglementată de art.138 alin.(1) lit.b) și alin.(3) din cod.

19. În ceea ce privește furnizarea informațiilor reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, Avocatul Poporului precizează că aceste activități trebuie efectuate în condițiile permise de Legea nr.506/2004, care impune ștergerea și/sau anonimizarea datelor de trafic, precum și de cele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr.440 din 8 iulie 2014. Reglementarea criticată se limitează la a preciza care sunt autoritățile care pot solicita accesul la datele deținute pe baza formulării unei solicitări motivate, fără a reglementa modalitatea în care se realizează accesul efectiv la datele deținute, așa încât persoanele ale căror date au fost păstrate să beneficieze de garanții suficiente care să le asigure protecția împotriva abuzurilor și a oricărui acces ilicit sau a oricărei utilizări ilicite. Astfel, legea nu prevede criterii obiective care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și care pot utiliza ulterior datele păstrate și nu stabilește că accesul autorităților naționale la datele stocate este condiționat de controlul prealabil efectuat de către o instanță judecătorească, instanță care să limiteze accesul și utilizarea datelor la ceea ce este strict necesar pentru realizarea obiectivului urmărit. Garanțiile legale privind utilizarea în concret a datelor reținute nu sunt suficiente și adecvate pentru a îndepărta teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, așa încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă (a se vedea, în acest sens, și Deciziile Curții Constituționale nr.17 din 21 ianuarie 2015 și nr.440 din 8 iulie 2014).

20. În concluzie, în condițiile în care măsurile adoptate prin legea criticată nu au un caracter clar, precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor constituționale la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, deși prevăzută de lege, nu este formulată clar, riguros și exhaustiv pentru a oferi încredere cetățenilor, caracterul strict necesar într-o



societate democratică nu este pe deplin justificat, iar proporționalitatea măsurii nu este asigurată prin reglementarea unor garanții corespunzătoare, ceea ce încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

21. Referitor la costurile aferente operațiunilor de interceptare a comunicațiilor, norma criticată prevede că acestea sunt suportate integral de către furnizori/operatori, în mod arbitrar și fără a fi stabilite limite în acest caz, fapt care creează o sarcină administrativă cu impact economic semnificativ asupra acestora, aceștia fiind nevoiți să achiziționeze din bugetele proprii echipamentele necesare interceptării. Având în vedere că textul de lege criticat este de aplicare imediată, respectiv în termen de trei zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, termenul de implementare a soluției legislative de către furnizorii de rețele sau de servicii de comunicații electronice și, respectiv, de servicii de găzduire electronică este foarte scurt, fiind astfel imposibil de realizat raportat la resursele necesar a fi alocate. Așadar, legea impune o sarcină administrativă, tehnică și financiară excesivă, imprevizibilă și impredictibilă furnizorilor și operatorilor în cauză.

22. Avocatul Poporului invocă Decizia Curții Constituționale nr.55 din 4 februarie 2020 și susține că atribuirea calității de mijloc de probă în procesul penal înregistrărilor rezultate în urma desfășurării activității specifice culegerii de informații (interceptarea și extragerea datelor cu privire la comunicațiile realizate prin intermediul furnizorilor de servicii de găzduire electronică) ce presupune restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului se poate realiza numai în măsura în care această reglementare este însoțită de o procedură clară și explicită referitoare la verificarea legalității acestui element.

23. În consecință, susține că art.2 pct.27 din legea criticată nu îndeplinește standardele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, încalcând principiul legalității procesului penal, reglementat la art.2 din Codul de procedură penală, și, prin urmare, și prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care prevăd



obligativitatea respectării în România a Constituției, a supremației sale și a legilor.

24. Analizând dispozițiile art.2 pct.27 din perspectiva respectării dreptului la viață intimă, familială și privată prevăzut de art.26 din Constituție și de art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Avocatul Poporului apreciază că legiuitorul trebuie să reglementeze din punct de vedere normativ atât cadrul de desfășurare a procedurilor de supraveghere a cetățenilor, cât și competența organelor judiciare și modul concret de realizare a fiecărei etape a procesului de monitorizare. Cu atât mai mult, reglementarea privind efectuarea supravegherii tehnice și organele care efectuează această supraveghere (întrucât reglementarea privește norme de procedură penală, vizând posibilitatea restrângerii unor drepturi și libertăți cetățenești) trebuie clar precizată în lege, pentru ca această procedură să nu fie îndeplinită de persoane care nu sunt prevăzute de lege sau care au un statut incert, putându-se crea astfel situații în care organele de supraveghere, în procedura de supraveghere tehnică, să acționeze discreționar, în dezacord cu prevederile art.26 din Constituție. Așadar, legiuitorul trebuie să prevadă cu exactitate obligațiile pe care le are fiecare organ judiciar, modul concret de realizare a atribuțiilor acestuia, prin stabilirea, în mod neechivoc, a operațiunilor pe care acesta le îndeplinește în exercitarea atribuțiilor sale și, mai ales, a gradului de competență pe care fiecare organ judiciar îl are în fiecare etapă procesuală penală.

25. Curtea Constituțională a considerat că lipsa unei reglementări legale precise, care să determine cu exactitate sfera acelor date necesare identificării persoanelor fizice sau juridice utilizatoare, deschide posibilitatea unor abuzuri în activitatea de reținere, prelucrare și utilizare a datelor stocate de furnizorii serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații. Limitarea exercițiului dreptului la viață intimă trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie

îndeplătată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului autorităților în acest domeniu.

26. Obligația legală care impune reținerea în mod continuu a datelor cu caracter personal transformă excepția de la principiul protejării efective a dreptului la viață intimă și liberă exprimare în regulă absolută. Reglementarea unei obligații pozitive care privește limitarea în mod neconținut a exercițiului dreptului la viață intimă și la secretul corespondenței face să dispară însăși esența dreptului, prin îndeplătirea garanțiilor privind exercitarea acestuia. Persoanele fizice și juridice, utilizatori în masă ai serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, sunt supuse în permanență acestei ingerințe în exercițiul drepturilor lor intime la corespondență și liberă exprimare, fără a exista posibilitatea unor manifestări libere, necenzurate, decât sub forma comunicării directe, fiind excluse mijloacele de comunicare principale folosite în prezent.

27. Totodată, Avocatul Poporului precizează că, în jurisprudența CEDO, s-a observat că legislația care creează, prin simpla sa existență, pentru toți cei cărora li s-ar putea aplica, o amenințare de supraveghere afectează astfel în mod clar libertatea de comunicare dintre utilizatorii serviciilor de telecomunicații și constituie, așadar, în sine o ingerință în exercitarea drepturilor garantate de art.8 din Convenție, indiferent de măsurile luate în fapt (*Cauza Weber și Saravia împotriva Germaniei*). Ascultarea convorbirilor telefonice și alte forme de interceptare a convorbirilor telefonice constituie o ingerință gravă în dreptul la respectarea vieții private și a secretului corespondenței și, prin urmare, trebuie să se bazeze pe o lege deosebit de clară. Este esențial să existe norme clare și detaliate cu privire la acest subiect, în special având în vedere că metodele tehnice care pot fi utilizate devin tot mai sofisticate (*Cauza Kruslin împotriva Franței*). Atunci când pun în balanță interesul statului pârât de protejare a securității sale naționale, prin măsuri de supraveghere secretă, pe de o parte, și gravitatea ingerinței în dreptul unui reclamant la respectarea vieții sale private, pe de altă



parte, autoritățile naționale beneficiază de o anumită marjă de apreciere în privința alegerii mijloacelor adecvate pentru atingerea obiectivului legitim de protejare a securității naționale. Cu toate acestea, trebuie să existe garanții adecvate și eficiente împotriva abuzurilor. Astfel, Curtea europeană ține seama de circumstanțele cauzei, cum ar fi natura, domeniul de aplicare și durata eventualelor măsuri, motivele necesare pentru dispunerea acestora, autoritățile care au competența de a autoriza, de a pune în aplicare și de a supraveghea aceste măsuri, precum și tipul de căi de atac prevăzute de legislația națională (*Cauza Roman Zakharov împotriva Rusiei*, *Cauza İrfan Güzel împotriva Turciei*). În plus, legislația trebuie să fie redactată în termeni suficient de clari încât să le furnizeze persoanelor particulare indicii adecvate privind circumstanțele și condițiile în care autoritățile publice au dreptul să recurgă la astfel de măsuri sub acoperire (*Cauza Khan împotriva Regatului Unit*). Totodată, în *Cauza Szabó și Vissy împotriva Ungariei*, Curtea europeană a admis că este o consecință firească a formelor actuale ale terorismului ca guvernele să recurgă la tehnologii de vârf, inclusiv la o monitorizare masivă a comunicațiilor, pentru a anticipa incidente iminente. Cu toate acestea, instanța europeană nu a fost convinsă că legislația în cauză oferă suficiente garanții pentru evitarea abuzurilor. În special, domeniul de aplicare al măsurilor putea include practic orice persoană în Ungaria, date fiind noile tehnologii care permit guvernului să intercepteze volume mari de date chiar și despre persoane din afara sferei inițiale a operațiunii. Pe de altă parte, dispunerea unor astfel de măsuri s-a luat în întregime de către guvern, fără a exista o evaluare dacă interceptarea comunicațiilor era strict necesară și fără ca măsuri corective efective, nici măcar judiciare, să fie puse în aplicare.

28. Avocatul Poporului apreciază că, deși nici Constituția și nici jurisprudența Curții Constituționale nu interzic stocarea preventivă, fără o ocazie anume, a datelor de trafic și de localizare, modalitatea prin care sunt obținute și stocate datele necesare pentru identificarea utilizatorilor serviciilor de comunicații electronice, textul de lege criticat nu respectă condițiile impuse de

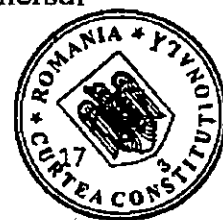


principiul proporționalității și nu oferă garanții care să asigure confidențialitatea datelor cu caracter personal, aducând atingere însăși esenței drepturilor fundamentale referitoare la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și libertății de exprimare.

29. Prin urmare, prevederile criticate aduc atingere dreptului la viață intimă, familială și privată, fiind în contradicție astfel cu dispozițiile art.26 din Constituție și ale art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

30. Analizând reglementările criticate raportat la dispozițiile art.11, 20 și 148 din Constituție, Avocatul Poporului apreciază că prevederile alin.(3)-(6) ale art.10² din actul normativ indicat contravin art.4 alin. (1) din Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului, asupra unor aspecte ale serviciilor societății informaționale, care consacră principiul de excludere a autorizării prealabile, precum și Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice.

31. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că legiuitorul național este obligat să efectueze operațiunea transpunerii unei directive în mod corect, în acord cu scopul și spiritul directivei europene transpuse, care, în cazul de față, vizează strict realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice, garantarea furnizării unor servicii de bună calitate destinate publicului, stabilirea unor drepturi necesare pentru utilizatorii finali. Or, Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice cuprinde dispoziții care excedează cadrulul de reglementare al directivei, contravenind principiului loialității constituționale care presupune ca Parlamentul să legifereze în acord cu art.148 alin.(4) din Constituție. Astfel, este invocat Avizul nr.781 din 29 septembrie 2021 emis de Consiliul Legislativ în care s-a precizat că, „având în vedere că demersul



legislativ nu a fost însoțit de tabelul de corespondență cu normele Directivei (UE) 2018/1972, în urma analizei întreprinse, nu se poate afirma cu certitudine că normele interne transpun corect și complet normele europene vizate”. Sub acest aspect, se constată maniera defectuoasă în care legiuitorul a înțeles să aplice normele de tehnică legislativă necesare elaborării actelor normative.

32. În altă ordine de idei, ca urmare a aderării României la Uniunea Europeană, în temeiul art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, prevederile reglementărilor europene cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne. În speță, actul normativ criticat cade sub incidența Regulamentului nr.679/2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE și a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice. Conform dispozițiilor art.5 din Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice, statele membre au obligația de a asigura, prin legislația internă, confidențialitatea comunicațiilor și a datelor de transfer aferente transmise prin intermediul unei rețele de comunicații publice sau al unor servicii publice de comunicații electronice. Statele membre se asigură că stocarea de informații sau dobândirea accesului la informațiile deja stocate în echipamentul terminal al unui abonat sau utilizator este permisă doar cu condiția ca abonatul sau utilizatorul în cauză să își fi dat acordul, după ce a primit informații clare și complete, în conformitate cu Directiva 95/46/CE, *inter alia*, cu privire la scopurile prelucrării. Excepțiile referitoare la prezența acordului utilizatorului sunt prevăzute la art.15 alin.(3) din Directiva 2002/58/CE, în cazul în care restrângerea constituie „o măsură necesară, corespunzătoare și proporțională în cadrul unei societăți democratice pentru a proteja securitatea națională (de exemplu, siguranța statului), apărarea, siguranța publică sau pentru prevenirea, investigarea,

detectarea și urmărirea penală a unor fapte penale sau a folosirii neautorizate a sistemelor de comunicații electronice, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) al Directivei 95/46/CE”. Aceleași standarde sunt impuse cu privire la datele de localizare, prin art.9 și 10 din Directiva 2002/58/CE.

33. Prin urmare, actul normativ criticat este în contradicție cu dreptul și jurisprudența europeană în materia comunicațiilor electronice și nu asigură un cadru adecvat și suficient de protecție a datelor cu caracter personal, conform legislației europene în materie. În concluzie, prevederile art.2 pct.27 din legea criticată aduc atingere prevederilor art.11, 20 și 148 din Constituție.

34. În continuare, Avocatul Poporului susține că dispozițiile art.10 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991, încalcă prevederile art.1 alin.(5) și ale art.44 din Constituție. Astfel, observă că textul de lege criticat reglementează, în esență, amplasarea în extravilanul unităților administrativ-teritoriale, pe terenuri agricole, indiferent de clasa de calitate a acestora, precum și pe cele amenajate cu îmbunătățiri funciare a elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice. Dacă furnizorii de rețele de comunicații electronice sau operatorii de infrastructură de comunicații electronice dobândesc dreptul de a executa lucrări de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelelor de comunicații electronice, pot să scoată definitiv din circuitul agricol terenurile pe care execută lucrările de construcții, fără a avea acordul valabil exprimat al proprietarului terenului în cauză. În acest caz, în opinia Avocatului Poporului, se pun în discuție două aspecte: ocuparea terenului și schimbarea categoriei de folosință a acestuia. În prima situație, legea nu prevede nicio reglementare și nici nu face trimitere la o lege specială prevăzută în acest caz. Așadar, proprietarii unor astfel de terenuri nu beneficiază de o protecție adecvată împotriva arbitrarului furnizorilor sau operatorilor de rețele și



infrastructuri și nici împotriva arbitrarului autorităților competente în acest sens. În a doua situație, proprietarii terenurilor vor fi despăgubiți pentru eventualele prejudicii cauzate prin scoaterea definitivă din circuitul agricol a terenului. Însă procedura prevăzută de lege pentru calculul despăgubirilor și plata efectivă a acestora, precum și termenele de acordare a acestora (*sine die*) sunt reglementate deficitar sau lipsesc, ceea ce generează un climat de insecuritate juridică în domeniul proprietății imobiliare, intolerabil într-un stat de drept, pe o perioadă îndelungată sau nelimitată.

35. Astfel, din analiza textului de lege criticat se poate reține faptul că respectarea drepturilor fundamentale ale proprietarului terenului în cauză este dependentă exclusiv de voința și decizia furnizorilor sau operatorilor de rețele și infrastructuri, ceea ce este de natură, în opinia Avocatului Poporului, să afecteze esențial securitatea circuitului civil. În plus, în ceea ce privește afectarea terenului proprietarului de infrastructura dezvoltată, precum și de scoaterea acestuia din circuitul agricol, actul normativ lasă la aprecierea exclusivă a furnizorilor sau a operatorilor de rețele și infrastructuri reglementarea acestor aspecte, proprietarul fiind lipsit de protecție în acest sens.

36. Prin urmare, prevederile criticate sunt neconstituționale sub aspectul încălcării principiului securității juridice prin lipsa de previzibilitate a normei legale. Art.1 alin.(5) din Constituție instituie o obligație generală, impusă tuturor subiecților de drept, inclusiv puterii legislative, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală și să asigure calitatea actelor normative emise. Principiul previzibilității impune autorităților publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative previzibile și care să asigure securitatea juridică a destinatarilor acestora. Lipsa unor asemenea exigențe ale normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice, care poate avea ca efect vătămarea drepturilor subiecților de drept vizați de ipoteza normei legale. De asemenea, asigurarea securității juridice trebuie avută în vedere cu mai mare



strictețe în cazul regulilor cu implicații și consecințe financiare, cum este și în cazul analizat.

37. În plus, suprafața cumulată a amprentei la sol a elementelor de infrastructură fizică trebuie să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a terenului în cadrul căruia sunt amplasate, proprietarii terenurilor urmând a fi despăgubiți numai pentru eventualele prejudicii cauzate acestora prin scoaterea definitivă din circuitul agricol a terenului. Proprietarii terenurilor în cauză suportă o dublă limitare, impusă prin lege și fără acordul acestora, în ceea ce privește dreptul de proprietate, respectiv terenurile agricole ale acestora vor fi ocupate în limita a 50 de metri pătrați, fără a depăși 10% din teren, de construcții destinate rețelelor de comunicații electronice și, respectiv, aceste suprafețe de teren, ocupate de construcțiile edificate în acest scop, vor fi scoase din categoria de folosință agricolă. Or, în opinia Avocatului Poporului, proprietarii acestor terenuri nu beneficiază de o protecție adecvată împotriva arbitrarului furnizorilor sau operatorilor de rețele și infrastructuri, care pot ocupa și folosi, în orice condiții și modalități, terenurile în cauză, iar procedura prevăzută de lege pentru acordarea despăgubirilor nu garantează acoperirea efectivă a prejudiciilor cauzate prin luarea acestor măsuri. În acest context, textul de lege criticat nu asigură un just echilibru între interesul individual, în speță, al proprietarului terenurilor aflate în circuitul agricol, și interesul general al societății, reprezentat de construcția de rețele de comunicații electronice și infrastructură de comunicații electronice, aspect de natură a crea un dezechilibru între interesele acestora.

38. Prin urmare, Avocatul Poporului consideră că prin nerespectarea proporționalității s-a afectat însăși substanța dreptului de proprietate, măsura neputând fi calificată ca una de stabilire a conținutului și a limitelor dreptului de proprietate, în sensul art.44 alin.(1) din Constituție.

39. Mai mult, textul normativ vizat, având în vedere că stabilește obligații specifice cu impact semnificativ asupra proprietarilor, impune necesitatea reglementării unor garanții substanțiale împotriva acțiunilor arbitrare



și discriminatorii din partea furnizorilor/operatorilor de comunicații și rețele, precum și din partea statului. Așadar, legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația negativă de a nu interveni în dreptul de proprietate privată, afectând însăși substanța dreptului de proprietate, și, totodată, nu există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor.

40. Avocatul Poporului invocă jurisprudența CEDO, respectiv Cauza *Vontas și alții împotriva Greciei*, în care instanța europeană a considerat că statele au obligația pozitivă de a stabili proceduri judiciare care oferă garanțiile procedurale necesare instanțelor judecătorești naționale să se pronunțe în mod eficient și corect în cazurile referitoare la chestiuni de proprietate. Aceasta înseamnă, în special, că art.1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale implică faptul că orice interferență în respectarea bunurilor trebuie să fie însoțită de garanții procedurale care oferă persoanei sau entității vizate o ocazie adecvată de a prezenta cazul în fața autorităților competente. Totodată, referitor la art.1 din primul Protocol adițional la Convenție, în Cauza *Scordino împotriva Italiei*, 2006, CEDO a statuat că o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să asigure un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și cele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului.

41. În concluzie, Avocatul Poporului apreciază că normele criticate nu conțin suficiente garanții menite să ocrotească și să garanteze dreptul de proprietate al titularilor în procedura specială reglementată în cauză și aduc atingere art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie, previzibilitate și securitate juridică.

42. Cu privire la soluția legislativă prevăzută de art.13 din actul normativ criticat, care permite, cu titlu de excepție, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi în vederea amplasării elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice în condițiile prevăzute în contractul care conferă dreptul de a executa lucrări de



construcții, respectiv în hotărârea judecătorească prin care este recunoscut acest drept, Avocatul Poporului susține că aceasta contravine art.34 privind dreptul la ocrotirea sănătății și art.35 privind dreptul la un mediu sănătos din Constituție din perspectiva lipsei de proporționalitate a restrângerii exercițiului dreptului la un mediu sănătos și a celui la ocrotirea sănătății determinată de posibilitatea schimbării destinației terenurilor amenajate ca spații verzi, în condițiile legii criticate.

43. Prevederile art.35 din Legea fundamentală stabilesc obligația pozitivă a statului de a asigura un cadru legislativ pentru exercitarea dreptului oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. În literatura de specialitate s-a reținut că sintagma „mediu sănătos” se referă la o anumită calitate a mediului, iar păstrarea unui mediu sănătos semnifică, în realitate, conservarea și ameliorarea condițiilor de viață, menținerea echilibrului ecologic, a ecosistemelor din care ființa umană face parte integrantă. Prin analogie cu acest drept, s-a impus recunoașterea pentru public a dreptului la informare privind starea mediului și accesul la justiție în caz de încălcare a dreptului la un mediu sănătos, precum și a drepturilor generațiilor viitoare, pornind de la ideea păstrării patrimoniului natural pentru prezent și viitor. Un mediu sănătos asigură cadrul dezvoltării armonioase a persoanelor și posibilitatea exercitării depline a altor drepturi, precum dreptul la ocrotirea sănătății. Obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic este subliniată și în cuprinsul art.135 alin.(2) lit.e) din Constituție privind economia, ca semn al importanței deosebite pe care legiuitorul constituant a impregnat-o prezervării calității mediului. Prin urmare, chiar atunci când legiuitorul adoptă măsuri legislative în favoarea unor interese economice, el este obligat să legifereze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului și menținerii echilibrului ecologic.

44. În vederea îndeplinirii obligațiilor sale de protecție, statul trebuie să adopte într-un mod suficient măsuri normative și reale care să ducă la o exercitare



veritabilă a dreptului la un mediu sănătos al fiecărei persoane. În considerentele Deciziei nr.80 din 16 februarie 2014, Curtea Constituțională a reținut că, referitor la dreptul la un mediu sănătos, statul are atât obligații negative, cât și obligații pozitive. În ceea ce privește obligațiile pozitive ale statului, acestea presupun crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (Hotărârea CEDO din 27 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Tătar împotriva României*, paragraful 88). Astfel, măsurile în discuție trebuie să aibă ca scop prevenirea degradării mediului, stabilirea remediilor necesare și reglementarea folosirii durabile a resurselor naturale.

45. Analizând dacă regula interdicției legale absolute privind schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi este constituțională, Curtea Constituțională a decis în jurisprudența sa că interdicția schimbării destinației spațiilor verzi are o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv major, protejarea mediului înconjurător, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național.

46. Restrângerea spațiilor verzi accentuează masiv riscurile ecologice urbane, având un impact negativ imediat asupra viabilității și sustenabilității acestora, asupra calității vieții și stării de sănătate a populației. Conform Organizației Mondiale a Sănătății, norma de spațiu verde pentru un locuitor trebuie să fie de 50 de metri pătrați. La nivelul Uniunii Europene, unde mediul urban reprezintă habitatul pentru circa 70% din populație, standardele în ceea ce privește spațiile verzi sunt de minimum 26 de metri pătrați/locuitor. În România, situația spațiilor verzi urbane este mult sub nivelul standardelor europene, media fiind de doar 18 metri pătrați/locuitor, în special din cauza diminuării suprafeței acestora în ultimii 15 ani.

47. Avocatul Poporului apreciază că soluția legislativă criticată este lipsită de proporționalitate, scopul legii, și anume facilitarea dezvoltării rețelelor



de comunicații electronice, putând fi atins și fără a se afecta dreptul la un mediu sănătos, exercitat, printre altele, prin conservarea terenurilor cu destinația de spații verzi, terenuri identificate astfel în documentațiile de urbanism. În plus, protecția, ocrotirea și dezvoltarea mediului reprezintă o problemă de interes național, care se bucură de o consacrare constituțională prin art.35, în timp ce dezvoltarea rețelelor de comunicații nu este supusă unor garanții de rang constituțional.

48. În continuare, Avocatul Poporului susține că și dispozițiile art.48 din legea criticată, cu referire la art.71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, cu modificările ulterioare, încalcă exigențele constituționale ale art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi numai prin lege, din perspectiva unei lacune legislative, dar și principiul legalității. Din analiza textului de lege menționat mai sus, rezultă că acesta nu întrunește cerințele de claritate și previzibilitate impuse de respectarea principiului constituțional al legalității în ceea ce privește normele juridice de excepție, norme care sunt de strictă interpretare și aplicare. Regula stabilită de art.71 din ordonanța de urgență este aceea a interzicerii absolute a schimbării destinației terenurilor amenajate ca spații verzi, soluție legislativă ce are, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv major, protejarea mediului înconjurător, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național.

49. Textul art.48 din legea criticată permite, cu titlu de excepție, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi în cazul în care se realizează lucrări de construcții pentru infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice, fără a preciza condițiile concrete în care se realizează schimbarea destinației și întinderea suprafeței din terenul spațiu verde în privința căruia operează schimbarea destinației. Fiind în prezența unei norme



juridice de excepție, aceasta trebuie să fie strict interpretată în raport cu prevederile concrete, interpretarea prin analogie nefiind permisă. Împrejurarea că art.48 din lege nu operează alte modificări în privința condițiilor în care se realizează schimbarea destinației terenurilor este de natură să imprime imposibilitatea aplicării textului de către destinatarii normei astfel încât restrângerea exercitării dreptului la un mediu sănătos să nu devină excesivă. În plus, prin art.13 din textul criticat, legiuitorul transferă reglementarea condițiilor concrete pentru amplasarea elementelor de infrastructură la conținutul contractului care conferă dreptul de a executa lucrări de construcții, respectiv în hotărârea judecătorească prin care este recunoscut acest drept, sub condiția ca suprafața cumulată a amprentei la sol a acestor elemente de infrastructură fizică să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a spațiului verde în cadrul căreia sunt amplasate.

50. În concluzie, în lipsa unor prevederi legale concrete privind condițiile schimbării destinației terenului spațiu verde și a limitei maxime a suprafeței supuse schimbării destinației, însoțite de norme de trimitere la legislația specifică, exigențe de legiferare ce trebuie să caracterizeze o normă juridică de excepție, textul este susceptibil a fi interpretat în sensul că, fără documentație de urbanism, se poate schimba destinația întregii suprafețe de teren care constituie spațiu verde în vederea amplasării elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice, chiar dacă amprenta la sol a elementelor de infrastructură este mai mică 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a spațiului verde.

51. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

52. **Președintele Senatului** a transmis, cu Adresa nr.886 din 23 martie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2699 din 24 martie 2022,



punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate ce constituie obiectul Dosarului nr.622A/2022.

53. Referitor la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, președintele Senatului arată că, deși sintagma „organele de aplicare a legii” nu este definită în textul actului normativ criticat, aceasta face referire la organele de urmărire penală, este folosită deseori de legiuitor sau de alte autorități care pot emite și interpreta acte de aplicare a dreptului și este specifică limbajului juridic, regăsindu-se și în alte acte normative, precum Legea nr.6/2021 privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/1.939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO), care prevede la art.21 și 22 responsabilitatea organelor de aplicare a legii de a sesiza Parchetul European cu privire la infracțiunile de competența acestora. De altfel, legislația europeană și documentele strategice utilizează pe scară largă această terminologie, iar din faptul că organele de aplicare a legii sunt sprijinite pentru a pune în aplicare măsuri de supraveghere tehnică, reiese că prevederea se coroborează și cu art.142 alin.(2) și art.142¹ din Codul de procedură penală.

54. Referitor la criteriile privind calitatea legii, invocă jurisprudența Curții Constituționale și arată că întinderea noțiunii de previzibilitate depinde însă într-o largă măsură de conținutul textului, de domeniul la care se referă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Asemenea consecințe nu au nevoie să fie previzibile cu o certitudine absolută. O atare certitudine (absolută), oricât de dorită ar fi, este imposibil de realizat și, mai mult, poate da naștere unei rigidități excesive a reglementării. Aplicând considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții, constată că dispozițiile de lege criticate întrunesc exigențele de claritate și previzibilitate a legii, având în vedere că normele juridice nu există în mod izolat, ci ele pot fi și trebuie interpretate și raportate la întreg ansamblul normativ din care acestea fac parte.



55. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.26 din Constituție, președintele Senatului arată că autorii sesizării menționează o serie de argumente *de facto*, precum și hotărâri ale CJUE, practică a CEDO etc., fără a atinge punctele esențiale ce trebuie îndeplinite de o sesizare de neconstituționalitate, și anume motivele clare de fapt și de drept ale presupuselor încălcări ale Constituției de către legea supusă controlului de constituționalitate *a priori*. Referitor la critica potrivit căreia prevederile introduse excedează limitelor prevăzute de legislație, introducând noi obligații, neprevăzute de Codul de procedură penală, pentru categorii noi de furnizori, care nu ar trebui supuși unor asemenea obligații, consideră că aceasta este neîntemeiată, întrucât obligațiile respective sunt prevăzute în mai multe situații în legislație și se justifică impunerea acestora inclusiv pentru furnizorii de servicii de găzduire cu resurse IP, așa cum au fost definiți în lege. Soluția legislativă introdusă la art.10² alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privește acordarea, la solicitarea organelor autorizate, a conținutului criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, însă norma criticată nu introduce aspecte de noutate din perspectiva obligațiilor de sprijin pentru punerea în aplicare a actelor judecătorești (indiferent de natura acestora – autorizații/mandate), ci reiterează aspecte aflate deja în vigoare în cadrul unor acte legislative existente deja în domeniu (de exemplu, Legea nr.51/1991, Codul de procedură penală, Legea nr.506/2004). Textul criticat nu excedează nici dispozițiilor art.138 alin.(1) lit.b) din Codul de procedură penală, care prevede atât posibilitatea copierii, cât și îndepărtarea datelor din sistemul informatic, ultima variantă fiind o soluție maximală care poate fi interpretată pentru „extragere”, procurorul putând dispune inclusiv suprimarea accesării sau îndepărtarea din sistem. Opțiunea legiuitorului pentru o definiție mai generală a activităților este în scopul de a acoperi și solicitările pentru rațiuni de securitate națională, care, potrivit art.14 alin. (2) lit.c) din Legea nr.51/1991, prevăd „*ridicarea și repunerea la loc a unui obiect sau document, examinarea lui, extragerea informațiilor pe care acesta le conține, precum și înregistrarea,*



copierea sau obținerea de extrase prin orice procedee". De altfel, prevederea criticată stabilește expres conformitatea cu dispozițiile Codului de procedură penală, respectiv ale Legii nr.51/1991, trimiterile fiind cuprinse în fiecare dintre activitățile în cauză, context în care criticile privind lipsa de claritate și posibilitatea alterării datelor printr-o măsură autorizată este de natură subiectivă și plasează întreaga activitate de supraveghere autorizată sub semnul unor dubii nejustificate.

56. În ceea ce privește extinderea nejustificată a categoriilor de furnizori, președintele Senatului arată că furnizorii de servicii de găzduire menționați asigură/ facilitează desfășurarea altor tipuri de comunicare decât furnizorii de servicii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice, deci sunt sub incidența prevederilor Codului de procedură penală. Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice stabilește distinct obligații pentru furnizorii de servicii de comunicații interpersonale care se bazează pe numere, dar nu exclude de la obligații furnizorii de servicii de comunicații interpersonale care nu se bazează pe numere. În acest context, furnizorii de servicii de tip *hosting* asigură, în multe situații, operaționalizarea serviciilor de comunicații care nu se bazează pe numere, iar sprijinul acestora este esențial pentru punerea în aplicare a măsurilor autorizate de judecător. În opinia președintelui Senatului, nu se poate pune problema impreciziei normei propuse, întrucât prevederea se referă restrictiv la furnizorii care oferă servicii de acest tip în România, prin gestionarea unui set de adrese IP, precizări care restrâng considerabil sfera de aplicabilitate a normei. Mai mult, obligațiile ce privesc furnizorii din această categorie se referă la punerea în aplicare a măsurilor autorizate, pentru rațiuni de securitate națională sau pentru realizarea urmăririi penale de către organele abilitate, cu îndeplinirea obligațiilor prevăzute de lege, și anume cu act de autorizare aprobat de un judecător.



57. Totodată, precizează că inițiatorii citează eronat Legea nr.365/2002, sugerând că exclude în mod explicit obligația de înregistrare a furnizorilor, reglementare care nu se regăsește *de facto* în lege. Probabil autorii criticilor se referă la exceptarea de la autorizarea prealabilă, prevăzută la art.4 alin.(1) din lege, ceea ce nu se suprapune cu obligația de notificare. Mai mult, la art.16 alin.(2) din Legea nr.365/2002, se prevede explicit că „(2) *Furnizorii de servicii sunt obligați să comunice de îndată autorităților prevăzute la alin.(1), la cererea acestora, informații care să permită identificarea destinatarilor serviciilor lor, cu care acești furnizori au încheiat contracte privind stocarea permanentă a informației.*”, fapt ce presupune că autoritatea trebuie să-i identifice în prealabil, pentru a le putea solicita informațiile respective.

58. Autorii reclamă și soluția legislativă adoptată pentru extinderea metodelor folosite pentru implementarea măsurilor de interceptare, cu referire la suportarea de către furnizori a costurilor aferente. Or, această prevedere este deja reglementată și aplicată de furnizori, potrivit Deciziei ANCOM nr.987/2012 privind regimul de autorizare general pentru furnizarea rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice. Mai mult, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 prevăd condițiile de autorizare a furnizorilor/operatorilor de rețele publice de comunicații electronice, iar printre condițiile de autorizare, la art.8 alin.(2) lit.k), se află interceptarea legală a comunicațiilor de către autoritățile și instituțiile abilitate în acest sens. Nerespectarea acestei condiții poate avea drept consecință, ca sancțiune în cazul neconformării, neacordarea și/sau retragerea autorizației. Prin noua reglementare propusă se asigură, în plus, și evitarea unor discriminări între categoriile de furnizori - astfel încât și furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP vor avea aceeași obligație de suportare a costurilor ca și ceilalți furnizori de comunicații electronice.

59. Cu privire la invocarea jurisprudenței CEDO, respectiv a Cauzei *Zakharov contra Rusiei*, președintele Senatului arată că legislația din România a transpus numeroase garanții de prevenire a abuzurilor, la recomandarea

respectivei instituții, iar existența autorizării este prevăzută expres de prevederile criticate, nerespectarea acestei obligații de persoanele ce desfășoară aceste activități fiind sancționată de lege ca infracțiune.

60. Referitor la extinderea categoriilor de date ce fac obiectul măsurilor de interceptare, în sensul că furnizorul de servicii de găzduire nu tranzitează trafic prin rețea, ci este destinatarul traficului de internet, invocă dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.365/2002 din care rezultă obligația tuturor furnizorilor de a întrerupe transmiterea într-o rețea sau stocarea, care au deci responsabilități atât pentru traficul transmis, cât și pentru cel stocat, în condițiile legii.

61. Cu privire la interdicția de a opera distincții de către furnizor în privința conținutului criptat și necriptat, președintele Senatului apreciază că punerea în aplicare a măsurilor autorizate, în limitele prevăzute de Codul de procedură penală, respectiv de Legea nr.51/1991, se încadrează în excepțiile prevăzute expres la art.3 alin.(3) din Regulamentul (UE) 2015/2120.

62. În ceea ce privește extinderea categoriilor de date ce pot face obiectul măsurilor de interceptare dincolo de categoriile prevăzute în Codul de procedură penală introdusă prin art.10² alin.(1) lit.c), respectiv informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare, se susține că aceste categorii de date sunt menționate deja în legislația națională. Astfel, Legea nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice definește datele de trafic și prevede obligația ca acestea să fie puse la dispoziția autorităților. Mai mult, jurisprudența CJUE de actualitate [Decizia CJUE din 6 octombrie 2020, în cazul C-623/17 (*Privacy International*) și în cazurile reunite C-511/18 (*La Quadrature du Net and Others*), C-512/18 (*French Data Network and Others*) și C-520/18 (*Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others*)] prevede posibilitatea de a iniția măsuri, pentru considerente de securitate națională, ce nu

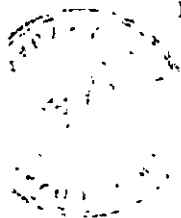


pot fi realizate decât cu implicarea furnizorilor din categoriile prevăzute de textul de lege criticat.

63. Președintele Senatului apreciază că motivarea autorilor sesizării prin faptul că textul normativ criticat aduce atingere dreptului la viață privată prin cele trei măsuri propuse, și anume prin extinderea categoriilor de furnizori, extinderea metodelor, precum și extinderea categoriilor de date, nu poate fi luată în considerare deoarece aceste măsuri au fost introduse ca o completare a actului de bază, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, datorită evoluției tehnologice de la momentul intrării în vigoare a actului de bază și până în prezent. Astfel, această evoluție tehnologică a determinat Parlamentul României să adapteze textele legale în vigoare la noile realități tehnologice.

64. Invocarea de către autorii sesizării a unor neconcordanțe între dispozițiile din Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală și cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice nu au temei, întrucât acestea sunt acte normative din ramuri diferite ale dreptului, respectiv drept penal și drept civil. În timp ce Codul de procedură penală are o aplicare restrânsă, de reglementare a procesului penal și a altor proceduri judiciare în legătură cu o cauză penală, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 reglementează, în principal, drepturile și obligațiile furnizorilor de rețele și de servicii de comunicații electronice, precum și obligațiile furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe piață.

65. Din aceste considerente, președintele Senatului consideră că, în cazul unei bănuieli rezonabile rezultate din datele și probele existente într-o cauză penală, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 reprezintă legea specială față de Codul de procedură penală, fiind aplicabil principiul *specialia generalibus derogant*, iar o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție a României, în Decizia nr.33 din 9 iunie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României,



Partea I, nr.108 din 23 februarie 2009, a stabilit că, în virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, concursul dintre legea specială și legea generală se rezolvă în favoarea legii speciale, chiar dacă acest fapt nu este prevăzut expres în legea specială. Acest principiu este definitoriu pentru a înlătura criticile autorilor sesizării cu privire la presupusa încălcare a dispozițiilor art.26 alin.(1) din Constituție.

66. Invocând jurisprudența Curții Constituționale, arată că Legea fundamentală nu definește noțiunea de viață intimă, familială și privată, aceasta fiind protejată de lege în condițiile în care se manifestă în cadrul ordinii juridice, iar nu în afara sa. Dreptul de a dispune de propria persoană, nefiind un drept absolut, poate fi exercitat numai cu respectarea drepturilor altor persoane, a ordinii publice și a bunelor moravuri. În acest sens, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stabilește prin art.8 paragraful 2 că dreptul la respectarea vieții private poate face obiectul unor restricții, dacă sunt prevăzute de lege și dacă constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora.

67. În considerarea argumentelor expuse, președintele Senatului solicită respingerea ca neîntemeiată a sesizării referitoare la neconstituționalitatea prevederilor art.2 pct.27 din legea criticată.

68. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/2644 din 24 martie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2720 din 24 martie 2022, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate ce constituie obiectul Dosarului nr.622A/2022.

69. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate adusă prevederilor art.10² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, în special sintagmei „organele de aplicare a legii”, din cuprinsul alin.(1), președintele Camerei



Deputaților consideră că este neîntemeiată, arătând că textul criticat se regăsește în capitolul II – „Dispoziții pentru asigurarea transpunerii Codului european al comunicațiilor electronice”, iar potrivit art.1 lit.a) din același act normativ, prin acesta se asigură transpunerea în legislația națională a Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice. Potrivit paragrafului 5 din preambulul directivei transpuse, aceasta 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 art.52 alin.(1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special măsuri cu privire la ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică, în concordanță cu art.52 alin.(1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În acest sens, furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, definiți ca fiind persoane care, pe teritoriul României, oferă servicii de stocare, distribuire a conținutului și asigurare a accesului la acestea, pe serverele deținute sau închiriate, prin gestionarea unui set de adrese IP în internet, au obligația să sprijine organele de aplicare a legii [...] pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991 privind securitatea națională, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

70. Or, din interpretarea textelor constituționale cuprinse în art.126 alin.(3) și art.131, rezultă fără echivoc care sunt organele de aplicare a legii, conform competențelor lor, pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală și ale Legii nr.51/1991. Astfel, sintagma criticată de autorii sesizării îndeplinește întru totul cerințele de claritate (vizând caracterul neechivoc al obiectului reglementării), de precizie (cu referire la



exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit), precum și de previzibilitate (privind scopul și consecințele pe care le antrenează).

71. Referitor la critica de neconstituționalitate adusă prevederilor art.10² alin.(1) lit.a)–d), introduse prin art.2 pct.27 din legea supusă controlului de constituționalitate, potrivit căreia obligația de a se acorda, la solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețelele proprii, de a se permite accesul la propriile sisteme informatice în vederea copierii sau extragerii datelor care fac obiectul actelor de autorizare, precum și obligația de furnizare a informațiilor reținute sau stocate referitoare la datele de trafic, datele de identificare a abonaților sau clienților corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare nu ar beneficia de garanții minime care să permită protejarea în mod eficient a datelor cu caracter personal împotriva riscurilor de abuz și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date, pe de o parte, precum și că ar aduce atingere dreptului la viață privată, așa cum este el ocrotit de art.26 din Constituție, pe de altă parte, președintele Camerei Deputaților se pronunță, de asemenea, în sensul respingerii sale ca neîntemeiate. Invocă dispozițiile art.9 alin.(2) lit.g) din Regulamentul (UE) 2016/679 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) care prevăd că prelucrarea de date cu caracter personal care dezvăluie originea rasială sau etnică, opiniile politice, confesiunea religioasă sau convingerile filozofice sau apartenența la sindicate și prelucrarea de date genetice, de date biometrice pentru identificarea unică a unei persoane fizice, de date privind sănătatea sau de date privind viața sexuală sau orientarea sexuală ale unei persoane fizice sunt permise dacă este necesar din motive de interes public major, în baza dreptului Uniunii sau a dreptului intern. Prin adoptarea Strategiei Uniunii Europene de combatere a terorismului acesta a devenit o prioritate majoră pentru Uniunea Europeană și statele sale membre, fapt ce justifică interesul public major în prelucrarea



categoriilor speciale de date cu caracter personal, având în vedere că ele pot fi diseminate, potrivit legii, organelor cu atribuții în domeniul securității naționale, în limitele competențelor acestora, și, în consecință, interesul pentru neîncălcarea dreptului la viață intimă, familială și privată, consacrat prin art.26 din Legea fundamentală.

72. Având în vedere considerentele expuse, președintele Camerei Deputaților consideră neîntemeiată sesizarea de neconstituționalitate și propune respingerea acesteia.

73. **Guvernul** a transmis, prin Adresa nr.5/1790/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2774 din 28 martie 2022, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate ce constituie obiectul Dosarului nr.622A/2022.

74. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul utilizării în lege a unor formule și sintagme care nu sunt specifice limbajului juridic, cum ar fi „organele de aplicare a legii”, „să acorde [...] conținutul criptat”, „accesul la propriile sisteme informatice”, Guvernul observă că termenii utilizați sunt lipsiți de definiții clare și precise, astfel încât „faptul în sine poate conduce la realizarea unor activități de colectare a informațiilor de către organe ale statului ale căror atribuții sunt insuficient conturate și care pot conduce, în consecință, la efectuarea lor în mod arbitrar”. De asemenea, lipsa de precizie a termenilor utilizați poate conduce la situația în care destinatarii normei juridice (care sunt furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP) să nu își poată forma o reprezentare clară a identității organelor statului care sunt desemnate prin sintagma „organe de aplicare a legii”, precum și a întinderii propriilor obligații care le incumbă prin raportare la sintagmele „să acorde [...] conținutul criptat” și „permite acces la propriile sisteme informatice”. Totodată, semnaleză existența unor necorelări terminologice de natură să genereze incertitudine în aplicare, art.138 și 139 din Codul de procedură penală făcând referire la metode de supraveghere tehnică, în



vreme ce art.10² introdus în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 prin legea criticată se referă la acte de autorizare. Observă că supravegherea tehnică este reglementată în Codul de procedură penală sub două forme: procedura de emitere a mandatului de supraveghere tehnică de către judecător sau instanța judecătorească (art.140) și procedura de autorizare a unor măsuri de supraveghere tehnică de către procuror (art.141). Pe de altă parte, art.14 alin.(2) lit.e) din Legea nr.51/1991 face referire la activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului și care pot consta în localizarea, urmărirea și obținerea de informații prin GPS sau prin alte mijloace tehnice de supraveghere.

75. Guvernul apreciază că dispozițiile nou-introduse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 nu se corelează pe deplin cu reglementările existente în Codul de procedură penală și Legea nr.51/1991 prin raportare, pe de o parte, la modurile în care se realizează supravegherea tehnică și, pe de altă parte, la obligațiile ce revin diferitelor tipuri de furnizori în cadrul supravegherii tehnice. Astfel, există o necorelare între obligația impusă la lit.b) din alin.(1) al art.10² (care se referă la accesul la conținutul comunicațiilor criptate tranzitate) și prevederile art.138 alin.(1) din Codul de procedură penală care fac referire la accesul la sistemul informatic și la accesul comunicărilor efectuate prin telefon. Acest aspect poate genera incertitudine în aplicare, textul nefiind conform normelor de tehnică legislativă prevăzute la art.38 din Legea nr.24/2000. În plus, maniera de reglementare este deficitară cu privire la sintagma „a acorda acces la conținutul criptat”, având în vedere că textul legii conservă în continuare un viciu de neconstituționalitate semnalat de către Curtea Constituțională relativ la necesitatea ca actele de procedură să fie supuse autorizării prealabile de către un judecător de drepturi și libertăți.

76. Or, în redactarea actuală, nu se poate desprinde cu certitudine dacă, prin garanțiile oferite de textul propunerii, „organele de aplicare a legii” au obligația de a respecta procedura prevăzută de Codul de procedură penală,



Întocmai cum incumbă și organelor de urmărire penală, având în vedere că doar solicitarea adresată de organele de urmărire penală furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului de transmitere a datelor reținute este supusă autorizării prealabile a judecătorului de drepturi și libertăți. Invocând jurisprudența Curții, Guvernul arată că „solicitările de acces la datele reținute în vederea utilizării lor în scopul prevăzut de lege, formulate de către organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, nu sunt supuse autorizării sau aprobării instanței judecătorești, lipsind astfel garanția unei protecții eficiente a datelor păstrate împotriva riscurilor de abuz, precum și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date. Această împrejurare este de natură a constitui o ingerință în drepturile fundamentale la viață intimă, familială și privată și a secretului corespondenței și, prin urmare, contravine dispozițiilor constituționale care consacră aceste drepturi”.

77. Pe de altă parte, apreciază că „prevederile criticate pot fi considerate ca fiind în acord cu Legea fundamentală, în măsura în care Curtea Constituțională apreciază că autorii sesizării de neconstituționalitate au realizat o confuzie între predictibilitatea normelor și previzibilitatea efectelor juridice pe care aplicarea în timp a dispozițiilor contestate o poate răsfrânge în cadrul societății”.

78. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la dispozițiile art.26 din Constituție, Guvernul observă că prevederile nou-introduse extind sfera de reglementare a Codului de procedură penală atât cu privire la categoria de furnizori care au obligațiile instituite la lit.a)-d) ale alin.(1) al art.10², cât și cu privire la categoriile de date care se culeg de către organele statului, cum este cazul istoricului accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP. În plus, pentru a permite interceptarea legală a comunicațiilor de către furnizorii de servicii de găzduire IP, aceștia pot fi nevoiți să își dezvolte o infrastructură tehnică în vederea îndeplinirii obligației de interceptare directă de către organele competente, fără înștiințarea furnizorului.



Or, este evident că în contextul creat poate fi pusă în discuție protecția efectivă a dreptului la viață privată pe care statul român trebuie să o confere în virtutea prevederilor art.26 din Constituție, având în vedere că aceste obligații nu sunt însoțite de garanții de ordin tehnic și procedural care să asigure că infrastructura tehnică pusă la dispoziție de către furnizori nu va fi folosită în mod abuziv.

79. Totodată, față de forma legii, Guvernul semnalează că textul acesteia cuprinde aspecte privitoare la posibila lezare a garanției fundamentale instituite la nivelul prevederilor art.26 din Constituție. Astfel, în măsura în care obligațiile impuse la lit.a)-d) ale alin.(1) al art.10² determină indirect obligații de reținere și stocare pentru furnizori pentru o perioadă nelimitată în timp, cu privire la orice tip de informații [astfel cum se prevede la lit.c)], fără existența unor garanții în ceea ce privește accesul la datele stocate și categoria de persoane ale căror date sunt stocate (persoane care au abonamente sau persoane care utilizează cartele preplătite, persoane care sunt supuse supravegherii tehnice sau terțe persoane față de aceste proceduri), devin incidente considerentele din Deciziile Curții Constituționale nr.1258 din 8 octombrie 2009, nr.440 din 8 iulie 2014, nr.461 din 16 septembrie 2014 și nr.83 din 18 februarie 2020. Astfel, textul ar putea fi de natură să afecteze dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea de exprimare și secretul corespondenței.

80. De asemenea, se poate observa că tehnica de reglementare relativă la extinderea categoriilor de date care sunt prelevate de „organele de aplicare a legii” conservă în textul legii vicii de neconstituționalitate constatate de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa prin raportare la încălcarea garanției fundamentale a dreptului la viață privată. Așa fiind, apreciază că aspectele invocate de către autorii sesizării de neconstituționalitate pot fi considerate drept întemeiate prin raportare la lezarea art.26 din Constituție.

81. Pe de altă parte, Guvernul consideră că prevederile criticate pot fi considerate ca fiind în acord cu Legea fundamentală, în măsura în care Curtea Constituțională apreciază că argumentele aduse în scopul adoptării legii sunt



edictate de imperative ce vizează necesități de siguranță națională și de ordine publică, ce respectă garanțiile adecvate și suficiente în luarea măsurilor de supraveghere.

82. **Guvernul** a transmis, prin Adresa nr.5/1893/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2775 din 28 martie 2022, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate ce constituie obiectul Dosarului nr.635A/2022.

83. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate a art.10² introdus în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, raportate la prevederile art.1 alin.(5) și ale art.26 din Constituție, Guvernul reiterează, în esență, cele menționate în punctul de vedere transmis în Dosarul nr.622A/2022, reproduse *supra*.

84. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.11, art.20 și art.148 din Constituție, Guvernul apreciază că dispozițiile textului de lege excedează cadrului de reglementare al directivei pe care legea o transpune, deoarece nu se limitează la scopul și spiritul acesteia care vizează strict realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice. Însă, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, actul care, în virtutea caracterului său obligatoriu, ar fi putut constitui normă interpusă controlului de constituționalitate realizat prin raportare la art.148 din Constituție, respectiv Directiva (UE) 2018/1972, nu are relevanță constituțională, întrucât nu complinește o lacună a Legii fundamentale și nici nu dezvoltă normele acesteia prin stabilirea unui standard de protecție mai ridicat. De altfel, înșiși autorii sesizării admit că sfera drepturilor și a obligațiilor poate fi restrânsă prin măsuri legislative naționale în cazul în care restrângerea respectivă constituie o măsură necesară și proporțională pentru protejarea anumitor interese publice, în conformitate cu dispozițiile art.15 din Directiva 2002/58/CE, astfel încât soluțiile promovate în textul legii pot fi considerate în acord cu legislația europeană pe care legea o transpune.

85. Totodată, critica prin raportare la art.20 din Constituție nu poate fi primită, acest articol nefiind incident în speță, întrucât face referire la prioritatea de aplicare a tratatelor internaționale în materia drepturilor fundamentale ale omului. Cel mult, ar fi putut fi incident art.11 alin.(1) din Legea fundamentală, după cum a reținut Curtea în jurisprudența mai sus citată. Ca atare, Guvernul apreciază că aspectele invocate de către autorii sesizării de neconstituționalitate sunt neîntemeiate prin raportare la criticile formulate.

86. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a art.10 din legea criticată privind modificarea Legii fondului funciar nr.18/1991, Guvernul apreciază că textul nu ridică probleme de neconstituționalitate prin raportare la exigența de calitate a actelor normative, „de vreme ce soluția normativă privitoare la scoaterea definitivă a terenurilor din circuitul agricol a altor persoane decât proprietarii acestora, este dezvoltată în mod clar pe parcursul mai multor ipoteze ale normei criticate, astfel încât interpretarea textului să poată fi realizată, în caz de nevoie, de către instanțele de judecată”. Invocând jurisprudența Curții Constituționale, arată că interpretarea normelor criticate „depinde de practică și nu încapă îndoială că instanțele interne sunt cele mai în măsură să examineze și să interpreteze legislația națională”. Reglementarea „este clară și previzibilă, interpretarea normei juridice urmând să fie realizată de instanțele judecătorești, dispozițiile privitoare la amplasarea elementelor de infrastructură fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice asupra unor terenuri care urmează a fi scoase din circuitul agricol în lipsa acordului exprimat de către titularii dreptului de proprietate nereprezentând o componentă a principiului securității raporturilor juridice. [...] Soluția cu privire la care terenurile pot fi scoase din circuitul agricol fără acordul proprietarilor intervine din punct de vedere normativ numai în situația de excepție în care aceștia nu pot fi identificați, similar procedurilor de expropriere pentru cauze de utilitate publică.”

87. Referitor la critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la pretinsa încălcare a prevederilor art.44 din Constituție, Guvernul arată că



normele care reglementează procedura prevăzută de lege și plata efectivă a despăgubirilor care li se cuvin persoanelor îndreptățite sunt redactate într-o tehnică normativă deficitară, având în vedere că textul nu conține termene clare în raport cu care persoanele vizate urmează a fi despăgubite. Or, stabilirea termenelor în raport cu care urmează a se face despăgubirile consolidează din punct de vedere normativ caracterul cert al acestora și conduce, în opinia Guvernului, la reglementarea unei proceduri legislative care garantează acoperirea efectivă a prejudiciilor cauzate prin luarea măsurilor din textul criticat. Cu toate acestea, Guvernul apreciază că soluțiile propuse nu sunt de natură a aduce atingere dreptului de proprietate privată al titularilor acestora. Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că „dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.430 din 24 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României nr.50 din 21 ianuarie 2014, sau Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr.47 din 20 ianuarie 2015). Prin urmare, în contextul în care scoaterea din circuitul agricol se realizează în condițiile acordării unei despăgubiri bănești către titularii drepturilor de proprietate afectate de măsurile luate de autorități, apreciază că nu se suprimă dreptul de proprietate, întrucât titularii beneficiază de un drept de creanță în locul dreptului de proprietate, în acord cu prevederile constituționale ale art.44 din Constituție.

88. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a art.13 din legea criticată cu referire la prevederile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, Guvernul apreciază ca fiind relevante considerentele expuse de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Decizia nr.313 din 9 mai 2018) privitoare la compatibilitatea dreptului fundamental la un mediu sănătos cu posibilitatea operatorilor economici de a exploata în mod oneros o activitate economică în interiorul

zonelor naturale care beneficiază de protecție juridică. De asemenea, observă că soluțiile propuse, relative la instalarea punctelor de acces pe suport radio pe amplasamentul spațiilor verzi, își găsesc fundamentarea în cadrul expunerii de motive a proiectului de lege promovat de Guvern, potrivit căreia „Prevederile cuprinse în proiectul de act normativ au în vedere faptul că, de regulă, impactul lucrărilor de construcții necesare amplasării de noi infrastructuri fizice necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice este relativ redus, întrucât acestea nu necesită utilizarea unor suprafețe mari de teren, precum și faptul că executarea unor lucrări de construcții în anumite zone poate fi necesară pentru a permite furnizorilor de rețele de comunicații electronice să își îndeplinească obligațiile pentru a asigura funcționarea sistemului RO-ALERT sau accesul la Sistemul național unic pentru apeluri de urgență 112.” Având în vedere considerentele expuse de către inițiator în scopul justificării soluțiilor legislative, consideră că, cel puțin formal, acestea sunt proporționale cu scopul urmărit, cu atât mai mult cu cât argumentele folosite în scopul promovării actului normativ converg în ideea salvărdării unor interese de ordin superior (respectiv protecția dreptului la viață prin asigurarea unei mai bune funcționalități a sistemului RO-ALERT). Prin urmare, Guvernul apreciază că aspectele invocate prin raportare la art.34 din Constituție sunt neîntemeiate.

89. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a art.48 din legea criticată cu referire la dispozițiile art.71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005, Guvernul observă că soluția legislativă se corelează, cel puțin formal, cu prevederile art.13 din actul normativ ce stabilesc care sunt condițiile de derogare de la regula interdicției de schimbare a destinației pentru terenurile spații verzi, respectiv contractul care oferă dreptul de a presta lucrări de construcții sau hotărârea judecătorească. În măsura în care pretinsa lacună legislativă ar fi cauzată de lipsa de corelare între normele învederate, devin aplicabile considerentele Curții Constituționale cuprinse în Decizia nr.588 din 14 iulie 2020, potrivit cărora aspectele de necorelare legislativă nu au relevanță



constituțională în raport cu art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală, respectiv nu conduc la o lipsă de claritate/precizie/calitate a legii, corelarea putându-se realiza cu ușurință pe calea interpretării coroborate a actelor normative invocate. De asemenea, Guvernul reiterează argumentele expuse în instrumentul de prezentare și motivare a legii, prin prisma cărora se pot considera ca justificate operațiunile legislative de derogare de la legislația în vigoare. Ca atare, apreciază că „aspectele inoculate de către autorii sesizării de neconstituționalitate sunt neîntemeiate prin raportare la critica formulată vizavi de art.53 din Constituție”.

90. Referitor la critica de neconstituționalitate raportată la art.147 alin.(4) din Constituție, Guvernul apreciază că, deși în jurisprudența sa Curtea Constituțională a trasat cu claritate exigențele pe care trebuie să le îndeplinească o reglementare în materia competenței organelor judiciare de a desfășura activitatea de supraveghere tehnică și de punere în executare a acesteia și care, în accepțiunea Codului de procedură penală, sunt limitate strict la cele instituite la nivelul art.30 din acest din urmă act normativ, legea criticată „conservă viciul de neconstituționalitate a soluției legislative anterioare care practic nu edifică dacă *organele de aplicare a legii* se circumscriu în mod fidel categoriilor de organe judiciare îndrituite să realizeze activități judiciare”.

91. Totodată, Guvernul consideră că argumentele invocate de Avocatul Poporului sunt valabile cu privire la nerespectarea principiului conform căruia deciziile Curții sunt general obligatorii, deoarece nu rezultă că, prin intermediul noilor soluții legislative, Parlamentul a realizat punerea de acord a prevederilor neconstituționale constatate în cadrul deciziilor anterioare cu dispozițiile Constituției, sub aspectul ca organele abilitate să realizeze activități judiciare să fie numai dintre cele enumerate limitativ în textul art.30 din Codul de procedură penală, iar nu o categorie distinctă de organe specializate ale statului, precum „organele de aplicare a legii”. Mai mult, noile norme nu cuprind, în concret, proceduri de acces la datele reținute, tipul de date accesate, condițiile de autorizare, controlul prealabil de către un judecător. Prin urmare, „soluțiile din

lege încearcă să transpună în dreptul pozitiv o opțiune normativă care conservă în continuare viciile de neconstituționalitate privitoare la lipsa de competență a unor organe ale statului, nedefinite suficient de clar și privitoare la precaritatea bazei legale de reținere, prelucrare și utilizare a datelor stocate de către furnizorii serviciilor de comunicații electronice destinate publicului, cu încălcarea dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție”.

92. În concluzie, Guvernul apreciază că sesizarea formulată de Avocatul Poporului poate fi considerată întemeiată prin raportare la criticile raportate la garanțiile fundamentale instituite de art.1 alin.(5), art.26 și art.147 alin.(4) din Constituție și neîntemeiată prin raportare la celelalte critici de neconstituționalitate.

93. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.635A/2022.

94. La dosare au fost depuse înscrisuri care cuprind considerațiile unor autorități publice, asociații neguvernamentale și persoane fizice cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate invocate, pe care Curtea le califică drept documente transmise în calitate de *amicus curiae* și pe care urmează a le avea în vedere ca atare în cadrul controlului de constituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

95. Actele de sesizare a Curții Constituționale au ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile art.2 pct.27**, cu referire la introducerea art.10² în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.925 din 27



decembrie 2011, ale art.10, ale art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, care au următorul conținut:

- Art.2 pct. 27: „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.925 din 27 decembrie 2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.140/2012, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: [...]

Art.10². - (1) Furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP au obligația să sprijine organele de aplicare a legii și organele cu atribuții în domeniul securității naționale, în limitele competențelor acestora, pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991 privind securitatea națională, republicată, cu completările ulterioare, respectiv:

a) să permită interceptarea legală a comunicațiilor, inclusiv să suporte costurile aferente, pe durata și în condițiile menționate în actele de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b) să acorde, la solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, care fac obiectul actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

c) să furnizeze informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul



accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

d) să permită accesul la propriile sisteme informatice, în vederea copierii sau extragerii exclusiv a datelor care fac obiectul actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Obligațiile prevăzute la alin.(1) lit.a)-c) se aplică în mod corespunzător și furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice.

(3) Furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP au obligația ca, în termen de 60 de zile de la data începerii furnizării serviciilor, să transmită o informare în acest sens ANCOM care să conțină cel puțin următoarele:

- a) datele de identificare ale furnizorului;*
- b) datele de contact ale furnizorului;*
- c) tipul de serviciu de găzduire electronică prestat.*

(4) ANCOM publică pe propria pagină de internet tipurile de servicii de găzduire electronică pentru care furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP au obligațiile prevăzute de prezentul articol.

(5) Orice modificare a datelor transmise potrivit alin.(3) se comunică ANCOM în termen de 10 zile de la data apariției evenimentului.

(6) Prin decizia ANCOM se poate stabili ca informarea prevăzută la alin.(3) să se realizeze într-un anumit format.”;

- Art.10 : „(1) Prin derogare de la prevederile art.92 alin.(1) din Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, elementele de infrastructură fizică necesare susținerii rețelilor de comunicații electronice pot fi amplasate în extravilanul unităților administrativ-teritoriale, pe terenuri agricole, indiferent de clasa de calitate a acestora, precum

și pe cele amenajate cu îmbunătățiri funciare, în condițiile art.92-103 din Legea fondului funciar nr.18/1991, care se aplică în mod corespunzător, ale dispozițiilor alin.(7) ale prezentului articol, precum și, acolo unde este cazul, potrivit dispozițiilor alin.(2)-(6).

(2) În situația în care furnizorii de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorii de infrastructură de comunicații electronice au dobândit dreptul de a executa lucrări de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelelor de comunicații electronice de la deținătorii terenurilor respective, alții decât proprietarii, aceștia, anterior inițierii procedurii de aprobare a scoaterii definitive din circuitul agricol a terenurilor prevăzute la alin.(1), vor publica intenția de a executa lucrările de construcții la sediul primăriei comunei, orașului sau municipiului pe raza căreia/căruia urmează să fie executate lucrările, identificând terenurile pe care urmează să fie executate lucrările prin indicarea numărului de carte funciară, numărului cadastral sau, în cazul terenurilor care nu sunt înscrise în evidențele de cadastru și carte funciară, prin oricare dintre modalitățile de identificare prevăzute la art.9 alin.(2) și vor preciza suprafețele care vor face obiectul scoaterii definitive din circuitul agricol.

(3) Persoanele care dețin dreptul de proprietate asupra terenurilor indicate în anunțul publicat vor anunța furnizorul de rețele de comunicații electronice, respectiv pe operatorul de infrastructură de comunicații electronice care a făcut publică intenția sa de a executa lucrările respective, în termen de 15 zile de la publicarea anunțului prevăzut la alin.(2) și vor prezenta documentele care atestă dreptul de proprietate, în vederea negocierii condițiilor privind scoaterea definitivă din circuitul agricol.

(4) Dacă după parcurgerea procedurii prevăzute la alin.(2), proprietarii nu pot fi identificați, terenurile pot fi scoase definitiv din circuitul agricol cu acordul valabil exprimat al deținătorului/deținătorilor acestora, altul/alții decât proprietarul/propietarii, dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele

condiții:

a) să existe o declarație pe proprie răspundere a deținătorului terenului, încheiată în formă autentică, prin care să se arate că acesta nu cunoaște informații suplimentare care pot duce la identificarea proprietarului;

b) să existe o declarație pe proprie răspundere, încheiată în formă autentică, prin care furnizorul de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorul de infrastructură de comunicații electronice care solicită scoaterea din circuitul agricol își asumă obligația de a-i despăgubi pe proprietarii terenurilor respective în situația identificării ulterioare a acestora;

c) suprafața cumulată a amprentei la sol a elementelor de infrastructură fizică să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a terenului în cadrul căruia sunt amplasate.

(5) Proprietarii terenurilor vor fi despăgubiți pentru eventualele prejudicii cauzate acestora prin scoaterea definitivă din circuitul agricol a terenului. La calculul despăgubirilor vor fi avute în vedere cel puțin următoarele criterii:

a) suprafața de teren afectată cu ocazia efectuării lucrărilor;

b) tipurile de culturi și plantații, precum și amenajările afectate de lucrări;

c) activitățile restrânse cu ocazia lucrărilor.

(6) Cuantumul despăgubirilor prevăzute la alin.(5) se stabilește prin acordul părților sau, în cazul în care părțile nu se înțeleg, prin hotărâre judecătorească.

(7) În vederea efectuării lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelilor de comunicații electronice, furnizorii de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorii de infrastructură de comunicații electronice, sunt obligați să prevadă soluții tehnice care să permită partajarea elementelor de infrastructură fizică amplasate pe terenurile prevăzute la alin. (1) scoase din circuitul agricol.”;

- Art.13: „(1) Prin derogare de la dispozițiile art.5 lit.h) și ale art.18 alin.(5) din Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor



verzi, republicată, cu modificările și completările ulterioare, elemente de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pot fi amplasate pe spațiile verzi situate în intravilan, în condițiile prevăzute în contractul care conferă dreptul de a executa lucrări de construcții, respectiv în hotărârea judecătorească prin care este recunoscut acest drept, cu condiția ca, în cazul amplasării supraterane, suprafața cumulată a amprentei la sol a acestor elemente de infrastructură fizică să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a spațiului verde în cadrul căruia sunt amplasate.

(2) Prin derogare de la dispozițiile art.III din Legea nr.313/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.694 din 15 octombrie 2009, amplasarea pe spații verzi a infrastructurii fizice necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice, conform dispozițiilor prezentei legi, se face fără a fi necesară modificarea prealabilă a documentațiilor de urbanism.”;

- Art.48: „La articolul 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr.265/2006, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: (1) Schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora, cu excepția cazului în care se realizează lucrări de construcții pentru infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice.”

96. Autorii sesizărilor susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5), art.11, 20, 26, 44, art.147 alin.(4) și art.148 alin.(2). De asemenea, sunt invocate și prevederile art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.



97. Având în vedere faptul că obiectul celor două sesizări îl constituie dispoziții ale aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992, plenumul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor două cauze, respectiv a Dosarului nr.635A/2022 la Dosarul nr.622A/2022, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța constituțională să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate *a priori* asupra dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice.

98. În vederea soluționării prezentelor obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acestora, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

99. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, obiecțiile de neconstituționalitate au fost formulate de 50 de deputați, respectiv de Avocatul Poporului, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru



exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

100. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice a fost adoptată de Senatul României, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, în data de 2 martie 2022 și a fost depusă la secretarul general în data de 7 martie 2022, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii. În data de 9 martie 2022, a fost depusă sesizarea formulată de cei 50 de deputați, care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.622A/2022. La data de 12 martie 2022, legea a fost transmisă spre promulgare Președintelui României, iar în data de 14 martie 2022, Avocatul Poporului a formulat sesizarea de neconstituționalitate care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.635A/2022. Într-o atare situație, luând act de faptul că prima sesizare de neconstituționalitate a fost formulată în termenul prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, iar cea de-a doua în termenul prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate sunt admisibile și sub aspectul respectării termenelor în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.



101. În vederea analizării admisibilității prezentelor sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului -, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizărilor de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecțiilor formulate, Curtea observă că obiectul criticilor îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

102. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizărilor astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

I. Analiza dispozițiilor art.2 pct.27 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice prin care se introduce un nou articol, art.10², în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice

103. O primă critică raportată la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție vizează sintagma „*organele de aplicare a legii*” utilizată în cuprinsul alin.(1) al art.10² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, apreciată ca fiind neclară și susceptibilă de a crea posibilitatea ca organe ale statului „insuficient precizate” să efectueze activități specifice de culegere de informații, în mod arbitrar, cu depășirea cadrului legal.

104. Cu titlu preliminar, Curtea reține că dispozițiile art.10² alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 reglementează o serie de obligații ale furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP de a sprijini organele de aplicare a legii și organele cu atribuții în domeniul securității naționale, în limitele competențelor acestora, pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare, dispuse în



conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991 privind securitatea națională a României, republicată, cu completările ulterioare. Astfel, norma stabilește *destinatarii* săi: pe de o parte, persoanele cărora le incumbă obligațiile prescrise (furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP) și, pe de altă parte, beneficiarii îndeplinirii acestor obligații (organele de aplicare a legii și organele cu atribuții în domeniul securității naționale), precum și *scopul* său: sprijinirea activității de punere în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare. Cu privire la metodele de supraveghere tehnică și la actele de autorizare, norma precizează expres că acestea sunt cele dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală sau ale Legii nr.51/1991.

105. În ceea ce privește *modul de autorizare* a mandatelor din care pot rezulta înregistrări, Curtea reține că, în jurisprudența sa (Decizia nr.55 din 4 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 17 iunie 2020, sau Decizia nr.91 din 28 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.348 din 20 aprilie 2018), a constatat că legislația în vigoare normează *două sisteme diferite*, și anume sistemul reglementat de Codul de procedură penală și sistemul reglementat de Legea nr.51/1991 privind securitatea națională a României. Așadar, Curtea a reținut că se poate distinge între înregistrările realizate ca urmare a *punerii în executare* a unui mandat de supraveghere tehnică dispus potrivit Codului de procedură penală și înregistrările rezultate din activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului, autorizate potrivit Legii nr.51/1991, în cadru extraprocesual penal, Curtea subliniind diferențele ce decurg din reglementarea separată a acestor două sisteme. Acestea vizează atât *activitățile derulate* de organele de urmărire penală și de organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale: pe de o parte, constatarea existenței sau inexistenței unei infracțiuni, identificarea persoanei care a săvârșit-



o, cunoașterea împrejurărilor care contribuie la aflarea adevărului în procesul penal, necesare pentru justa soluționare a cauzei, având ca scop tragerea la răspundere penală a persoanei vinovate, și, pe de altă parte, obținerea de informații care să asigure cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe cu privire la securitatea națională, cât și *scopul pentru care este dispusă autorizarea mandatelor* din care pot rezulta înregistrări: primele au ca scop tragerea la răspundere penală a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, iar celelalte au ca scop securitatea națională.

106. În ceea ce privește *autoritățile competente să pună în executare* mandate din care pot rezulta înregistrări, Curtea a reținut că activitatea de punere în executare a mandatului de supraveghere tehnică prevăzută la art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală este realizată prin acte procesuale/procedurale. Întrucât actele îndeplinite de organele prevăzute la art.142 alin.(1) teza a doua din Codul de procedură penală reprezintă procedee probatorii care stau la baza procesului-verbal de consemnare a activității de supraveghere tehnică, ce constituie un mijloc de probă, organele care pot participa la realizarea acestora sunt **numai organele de urmărire penală**. Acestea din urmă sunt cele enumerate la art.55 alin.(1) din Codul de procedură penală, respectiv procurorul, organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale (Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, paragrafele 33 și 34). Cu alte cuvinte, art.142 alin.(1) din Codul de procedură penală nu vizează activitățile tehnice, acestea fiind prevăzute la art.142 alin.(2) din același Cod, care face referire la persoanele obligate să colaboreze cu organele de urmărire penală pentru punerea în executare a mandatului de supraveghere tehnică, respectiv la furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de orice tip de comunicare ori de servicii financiare.

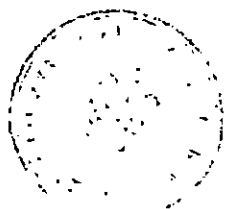
107. De asemenea, Curtea reamintește că, prin Decizia nr.55 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din



11 aprilie 2022, a stabilit în mod ferm că în această categorie nu intră organele statului cu atribuții care, potrivit legislației în vigoare, se exercită în domenii care nu țin de prevenirea și descoperirea infracțiunilor și de tragerea la răspundere a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, atribuirea calității de organ de cercetare penală specială unui organ cu atribuții în domeniul securității naționale încalcând prevederile art.1 alin.(5), ale art.26 și ale art.28 din Constituție.

108. În ceea ce privește **organele cu atribuții în domeniul securității naționale**, Curtea reține că acestea sunt expres enumerate de art.6 alin.(1) din Legea nr.51/1991, respectiv: Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, precum și Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Justiției, prin structuri interne specializate, activitatea pentru realizarea securității naționale fiind organizată și coordonată de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

109. În acest context legal și jurisprudențial, autorii sesizării de neconstituționalitate susțin că, spre deosebire de sintagma „*organele cu atribuții în domeniul securității naționale*”, care este definită precis, prin enumerare limitativă, la art.6 alin.(1) din Legea nr.51/1991, sintagma „*organele de aplicare a legii*” utilizată în cuprinsul alin.(1) al art.10², nou-introdus în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, este lipsită de precizie și claritate. Or, pornind tocmai de la dihotomia menționată de norma criticată cu privire la modalitățile de autorizare și punere în executare a mandatelor din care pot rezulta înregistrări, care reiese din sintagma „*dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală [...] și ale Legii nr.51/1991*”, care reflectă, așa cum s-a arătat mai sus, cadrul normativ în vigoare, Curtea observă că sintagma criticată nu poate avea un alt înțeles decât cel prevăzut de Codul de procedură de penală, care enumeră la art.55 alin.(1) organele de urmărire penală, respectiv procurorul, organele de cercetare penală ale poliției judiciare și organele de cercetare penală speciale. Așadar, Curtea constată că „*organele de aplicare a legii*” competente cu punerea în executare a metodelor de



supraveghere tehnică, dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, *sunt organele de urmărire penală, enumerate limitativ de art.55 alin.(1) din Codul de procedură penală.*

110. Pentru aceste argumente, ***Curtea constată că sintagma „organele de aplicare a legii” utilizată în cuprinsul alin.(1) al art.10² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 are un înțeles clar și determinabil, astfel că este neîntemeiată critica având un atare obiect.***

111. O altă critică de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție vizează sintagma „să acorde [...] conținutul criptat” din cuprinsul art.10² alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, considerată de autorii sesizării ca fiind „improprie uzanțelor de folosire corectă a limbii române, în general, și limbajului normativ, în special”, ce are ca rezultat lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a normei.

112. Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, *criptarea* este procesul de codificare a informației astfel încât să poată fi înțeleasă doar de persoanele autorizate. În materia informațiilor electronice, criptarea are ca scop păstrarea confidențialității și protejarea acestor informații, fiind o metodă de implementare tehnologică a criptografiei: informațiile sunt transformate într-o formă neinteligibilă (sunt codificate), astfel încât să poată fi traduse într-o formă inteligibilă (decodate) numai cu ajutorul unei chei. Pentru a coda și a decoda informații, criptarea se bazează pe matematică. Astfel, în cazul criptării unui dispozitiv, codul este descifrat cu ajutorul unui cod PIN (Personal Identification Number), care decodifică informațiile, sau al unui algoritm complex care primește instrucțiuni clare de la un program sau de la un dispozitiv.

113. Dacă inițial criptarea a fost utilizată numai pentru transferul de informații confidențiale, ulterior informațiile au fost criptate și în scopul stocării lor în surse nesigure, evitând astfel necesitatea stocării protejate fizic. În prezent, criptarea este utilizată în protejarea unei mari varietăți de sisteme, precum e-comerț, rețele de telefonie mobilă și ATM-urile băncilor. Astfel, criptarea este



necesară pentru a stoca informații importante în surse nesigure și a le transfera prin canale de comunicare neprotejate. Acest transfer de date presupune două procese reciproc inverse: primul este criptarea datelor, care se realizează înainte de a trimite date prin linia de comunicație sau înainte ca acestea să fie depozitate, și cel de-al doilea este decriptarea, respectiv restaurarea datelor originale supuse criptării.

114. Analizând textul de lege criticat, Curtea reține că art.10² alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 instituie obligația furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, precum și a tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, în general, să acorde conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețelele proprii. Așadar, norma prevede obligația expresă de a pune la dispoziția organelor de aplicare a legii și organelor cu atribuții în domeniul securității naționale conținutul comunicațiilor criptate, obligație care se circumscrie dispozițiilor art.138 alin.(1) lit.a) din Codul de procedură penală, care prevăd „*interceptarea comunicațiilor ori a oricărui tip de comunicare la distanță*”, precum și dispozițiilor art.14 alin.(2) lit.a) din Legea nr.51/1991, care prevăd că activitățile specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului pot consta în „*interceptarea și înregistrarea comunicațiilor electronice, efectuate sub orice formă*”. Prin interceptarea oricărui tip de comunicare la distanță, respectiv prin interceptarea comunicațiilor electronice, efectuate sub orice formă, norma procedural penală și norma din legea privind securitatea națională permit accesul la conținutul de date asociat unui utilizator, independent de conținutul criptat sau necriptat, nefăcând distincție între cele două tehnologii de trafic. Având în vedere evoluția tehnologică și procesul continuu de extindere a criptării informațiilor care tranzitează rețelele de comunicații, **Curtea constată că legiuitorul, prin norma criticată, vine să accentueze obligația persoanelor identificate în ipoteza sa de incidență de a permite accesul organelor prevăzute de lege la conținutul criptat al comunicațiilor care**



tranzitează rețelele de comunicații. Mai mult, în această interpretare este evident că art.10² alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, care se referă la punerea la dispoziția organelor prevăzute de lege a conținutului criptat al comunicațiilor care fac obiectul actelor de autorizare, **nu exclude, așa cum susțin autorii sesizării, accesul la conținutul necriptat al comunicațiilor, care este asigurat în condițiile art.10² alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, dar și în baza cadrului normativ în vigoare.**

115. Tot prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, autorii sesizării critică sintagma „*accesul la propriile sisteme informatice, în vederea copierii sau extragerii*” din cuprinsul art.10² alin.(1) lit.d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 pe motiv că folosește o terminologie diferită de Codul de procedură penală, de natură să pună la îndoială posibilitatea utilizării acelor date în mod legal în cadrul unui proces penal.

116. Analizând dispozițiile criticate, Curtea observă că acestea instituie obligația furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP și a furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, în general, să acorde accesul organelor de aplicare a legii și organelor cu atribuții în domeniul securității naționale la sistemele informatice proprii, în vederea copierii sau extragerii exclusiv a datelor care fac obiectul actelor de autorizare.

117. Curtea reține că art.138 alin.(1) lit.b) din Codul de procedură penală prevede „*accesul la un sistem informatic*” ca metodă specială de supraveghere sau cercetare, iar la alin.(3) îl definește ca fiind „*pătrunderea într-un sistem informatic sau mijloc de stocare a datelor informatice fie direct, fie de la distanță, prin intermediul unor programe specializate ori prin intermediul unei rețele, în scopul de a identifica probe*”. Codul de procedură penală prevede la art.141 alin.(5) că procurorul poate dispune, prin ordonanță, „*realizarea și conservarea unei copii*” a datelor informatice identificate prin accesul la un sistem informatic și/sau „*suprimarea accesării sau îndepărtarea acestor date informatice din*



sistemul informatic”, copiile realizându-se „cu mijloace tehnice și proceduri adecvate, de natură să asigure integritatea informațiilor conținute de acestea”.

118. De asemenea, dispozițiile art.14 alin.(2) lit.c) din Legea nr.51/1991 prevăd că activitățile specifice culegerii de informații pot consta în *„ridicarea și repunerea la loc a unui obiect sau document, examinarea lui, extragerea informațiilor pe care acesta le conține, precum și înregistrarea, copierea sau obținerea de extrase prin orice procedee”.*

119. Așa fiind, copierea sau extragerea datelor necesare cercetării penale sau activității specifice de culegere de informații, după caz, reprezintă operațiuni tehnice care au ca scop prezervarea informațiilor obținute ca urmare a punerii în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare dispuse conform legii. Împrejurarea că norma criticată enumeră expres aceste operațiuni tehnice, așa cum face legea privind securitatea națională, nu este de natură a crea incertitudine cu privire la utilizarea acestor date în mod legal în cadrul unui proces penal, operațiunile menționate fiind circumscrise terminologiei utilizate de norma procesual penală, respectiv metodei speciale de supraveghere sau cercetare privind accesul la un sistem informatic. De altfel, chiar normele procesual penale menționează posibilitatea realizării unor copii ale datelor informatice, cu mijloace tehnice și proceduri adecvate, de natură să asigure integritatea informațiilor.

120. Mai mult, reglementând expres că datele supuse operațiunii de copiere sau extragere sunt exclusiv cele care fac obiectul actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală, respectiv ale Legii nr.51/1991, **Curtea reține că textul de lege criticat este suficient de clar și previzibil, astfel încât organele de aplicare a legii să poată determina posibilitatea utilizării respectivelor date în cadrul unui proces penal.**

121. Analizând criticile de neconstituționalitate raportate la art.26 din Constituție, Curtea reține că o primă critică de neconstituționalitate vizează încălcarea dreptului la viață intimă, familială și privată al persoanei prin (i) extinderea categoriilor de furnizori care dobândesc obligațiile prevăzute în Codul



de procedură penală, (ii) extinderea metodelor folosite pentru implementarea acestor măsuri, respectiv prin (iii) extinderea categoriilor de date care urmează să constituie obiectul acestor măsuri.

122. Cu privire la (i) *extinderea categoriilor de furnizori* care dobândesc obligațiile prevăzute în Codul de procedură penală, autorii sesizării susțin că sintagma „furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP” nu are niciun corespondent în legislația europeană și ridică multiple probleme practice de identificare a subiecților obligațiilor instituite de noua reglementare.

123. Analizând critica formulată, Curtea reține că art.2 pct.7 din legea analizată, referitor la pct.9⁵ al art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, definește furnizorul de servicii de găzduire electronică cu resurse IP ca fiind „*persoana care, pe teritoriul României, oferă servicii de stocare, distribuire a conținutului și asigurare a accesului la acesta, pe servere deținute sau închiriate, prin gestionarea unui set de adrese IP în internet*”. Internet Protocol (IP) este un protocol care asigură un serviciu de transmitere a datelor, fără conexiune permanentă. Acesta identifică fiecare interfață logică a echipamentelor conectate printr-un număr numit „adresă IP”. Așadar, potrivit normei analizate, *furnizor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP* poate fi persoana care oferă cumulat servicii de stocare, distribuire și acces la informații pe baza unui set de adrese IP. Având în vedere, pe de o parte, serviciile oferite și, pe de altă parte, obligațiile stabilite de lege în sarcina lor, chiar dacă legiuitorul a distins această categorie de persoane în cadrul art.10² alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, **Curtea reține că furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP pot fi asimilați furnizorilor de servicii de comunicații electronice**. Astfel, potrivit art.2 pct.7 din legea criticată, referitor la pct.9⁴ al art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, furnizorul de servicii de comunicații electronice este persoana a cărei activitate constă, în tot sau în parte, în furnizarea unui serviciu de comunicații electronice, care este definit la pct.9 ca fiind un serviciu, furnizat, de regulă, contra cost, prin



intermediul rețelelor de comunicații electronice care include următoarele tipuri de servicii: serviciul de acces la internet, serviciul de comunicații interpersonale și orice alte servicii care constau, în întregime sau în principal, în transportul de semnale prin rețelele de comunicații electronice. Or, de vreme ce serviciile oferite de furnizorii de găzduire electronică cu resurse IP se realizează prin gestionarea unui set de adrese IP în internet, activitatea acestora se circumscrie serviciilor de comunicații electronice, astfel cum acestea sunt definite de lege, furnizorii unor astfel de servicii fiind de fapt furnizori de servicii de comunicații electronice. La această concluzie converge și interpretarea coroborată a dispozițiilor art.10² alin.(1) cu cele ale alin.(2), care prevede că obligațiile instituite furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP „se aplică în mod corespunzător tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice”, ceea ce demonstrează apartenența celor dintâi la categoria generală a furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, norma creând un raport parte/întreg. Așa fiind, Curtea constată că, reglementând în sarcina furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP obligații similare celorlalți furnizori de servicii de comunicații electronice, legea nu extinde sfera categoriilor de furnizori care cad sub incidența obligațiilor prevăzute în Codul de procedură penală, ci reiterează aceste obligații într-o formă unitară în cadrul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice.

124. Cu privire la obligația acestor furnizori de a notifica Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) înainte de începerea furnizării serviciilor, Curtea reține că serviciile de găzduire electronică cu resurse IP nu se regăsesc în ipoteza art.2 pct.6 din legea criticată, care prevede în mod expres care nu sunt serviciile de comunicații electronice: „Nu sunt servicii prin care se furnizează conținutul informației transmise prin intermediul rețelelor ori serviciilor de comunicații electronice sau se exercită controlul editorial asupra acestui conținut și serviciile societății informaționale, definite la art.1 pct.1 din Legea nr.365/2002 privind comerțul electronic,



republicată, cu modificările ulterioare, care nu constau, în întregime sau în principal, în transmiterea semnalelor prin rețelele de comunicații electronice”.

În mod contrar celor susținute de autorii sesizării, serviciile de găzduire electronică cu resurse IP nu intră în categoria „*serviciilor societății informaționale*”, reglementate în mod distinct prin Directiva eCommerce 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 178 din 17 iulie 2000, transpusă în România prin Legea nr.365/2002 privind comerțul electronic, întrucât, potrivit art.1 pct.1 din această lege, serviciu al societății informaționale este acel serviciu care se efectuează utilizându-se mijloace electronice și prezintă următoarele caracteristici: este efectuat în considerarea unui folos patrimonial procurat ofertantului în mod obișnuit de către destinatar, nu este necesar ca ofertantul și destinatarul să fie fizic prezenți simultan în același loc, este efectuat prin transmiterea informației la cererea individuală a destinatarului. Aceste caracteristici sunt inerente actelor de comerț electronic, care presupun comercializarea pe piață a unor produse sau a unor servicii, iar nu activității care implică stocarea, distribuirea și asigurarea accesului la conținutul informațiilor electronice, pe servere deținute sau închiriate de furnizorii acestor servicii, prin gestionarea unui set de adrese IP în internet. Întrucât serviciile prestate de furnizorii de găzduire electronică cu resurse IP nu se circumscriu „*serviciilor societății informaționale*”, acestea nu sunt supuse dispozițiilor Legii nr.365/2002, care în art.4 alin.(1) prevede că „*furnizarea de servicii ale societății informaționale de către persoanele fizice sau juridice nu este supusă niciunei autorizări prealabile și se desfășoară în concordanță cu principiile concurenței libere și loiale, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare*”. Prin urmare, este lipsită de fundament critica autorilor sesizării raportată la dispozițiile art.11, 20 și 148 din Constituție, critică potrivit căreia noua reglementare, care instituie



obligatia furnizorilor de servicii de gazduire electronica cu resurse IP ca, in termen de 60 de zile de la data inceperii furnizarii serviciilor, sa transmita o informare in acest sens ANCOM, ar incalca interdictia legala a obtinerii autorizarii prealabile in cazul furnizarii serviciilor societatii informatonale.

125. Avand in vedere argumentele prezentate, **Curtea nu poate retine critica referitoare la extinderea categoriilor de furnizori care dobândesc obligatiile prevazute in Codul de procedura penala, obiectia raportata la art.26 din Constitutie fiind, sub acest aspect, neintemeiata.**

126. Cu privire la (ii) *extinderea metodelor folosite pentru implementarea masurilor de interceptare*, autorii obiectiei de neconstitucionalitate arata ca, potrivit art.10² alin.(1) lit.a) si alin.(2) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr.111/2011, atat furnizorii de gazduire, cat si furnizorii de retele sau de servicii de comunicatii electronice au obligatia „sa permita interceptarea legala a comunicatiilor, inclusiv sa suporte costurile aferente”, astfel ca furnizorii trebuie sa isi creeze o infrastructura tehnica specifica pentru a permite interceptarea legala, uneori direct de catre organele competente, fara in stiintarea furnizorului, ceea ce ridică problema inexistentei unor garantii suficiente pentru ocrotirea dreptului la viata privata, pe de o parte, si creeaza o sarcina administrativa cu impact economic semnificativ asupra acestora, pe de alta parte.

127. Cu titlu preliminar, Curtea retine ca, potrivit dispozitiilor art.142 alin.(2) din Codul de procedura penala, „*furnizorii de retele publice de comunicatii electronice sau furnizorii de servicii de comunicatii electronice destinate publicului sau de orice tip de comunicare sunt obligati sa colaboreze cu procurorul, organele de cercetare penala sau lucratorii specializati din cadrul politiei, in limitele competentelor acestora, pentru punerea in executare a mandatului de supraveghere tehnica*”. De asemenea, art.24 lit.a) din Legea nr.51/1991 prevede obligatia ministerelor, a tuturor celorlalte organe ale statului, a organizatiilor din sectorul public sau privat de a acorda „*sprijinul necesar la*



cererea organelor cu atribuții în domeniul securității naționale în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin și să permită accesul acestora la datele deținute, care pot furniza informații privitoare la securitatea națională”. Din analiza cadrului normativ existent rezultă că noua reglementare nu extinde metodele folosite pentru implementarea măsurilor de interceptare, ci consacră la nivelul actului normativ privind comunicațiile electronice, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, obligația tuturor furnizorilor de servicii de comunicații de a sprijini organele de urmărire penală și organele cu atribuții în domeniul securității naționale în activitatea de punere în executare a mandatelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare a interceptărilor în domeniul siguranței naționale.

128. În acest context, Curtea amintește că, potrivit art.15 din Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 201 din 31 iulie 2002, sfera drepturilor și a obligațiilor poate fi restrânsă prin măsuri legislative naționale numai în cazul în care restrângerea respectivă constituie o măsură necesară, corespunzătoare și proporțională în cadrul unei societăți democratice pentru protejarea anumitor interese publice, cum ar fi pentru a permite desfășurarea cercetărilor penale sau pentru a proteja securitatea națională, apărarea sau siguranța publică.

129. În ceea ce privește primul aspect criticat, analizând textul de lege supus controlului, Curtea reține că obligația instituită de dispozițiile art.10² alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 este aceea ca toți furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice, inclusiv furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, să permită interceptarea legală a comunicațiilor pe durata și în condițiile menționate în actele de autorizare. Îndeplinirea acestei obligații legale presupune aducerea la cunoștința furnizorilor



a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală și ale Legii nr.51/1991, a duratei și a condițiilor menționate în acestea. Permiteea accesului presupune astfel o conduită activă a furnizorilor, prin care aceștia își manifestă acordul cu privire la solicitarea organelor de aplicare a legii sau a organelor cu atribuții în domeniul securității naționale, în limitele competențelor acestora, privind sprijinul pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare. Așa fiind, interceptarea comunicațiilor nu se poate realiza decât în baza mandatului de supraveghere tehnică, emis de judecătorul de drepturi și libertăți, la cererea procurorului, sau de procuror, în cazurile expres prevăzute de lege, respectiv în baza mandatului de siguranță națională, emis de unul dintre judecătorii anume desemnați de președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, la solicitarea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, după înștiințarea furnizorului de servicii de comunicații electronice. Având în vedere cadrul normativ existent, Curtea reține că dispoziția legală criticată, coroborată cu dispozițiile Codului de procedură penală referitoare la procedura de emiteră a mandatului de supraveghere tehnică, respectiv cu dispozițiile Legii nr.51/1991 privind autorizarea unor activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului, prevede suficiente garanții cu privire la ocrotirea dreptului la viață privată, garantat de art.26 din Constituție.

130. Referitor la costurile aferente operațiunilor de interceptare a comunicațiilor, Curtea reține că norma criticată prevede că acestea urmează a fi suportate de către furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice. Curtea observă că obligațiile prevăzute de lege în sarcina acestora, care implică achiziționarea din resurse proprii a echipamentele necesare interceptării, iau naștere la data intrării în vigoare a actului normativ, fapt care poate genera o sarcină administrativă cu impact economic semnificativ. Curtea observă că *legiuitorul nu a prevăzut o normă tranzitorie prin care să reglementeze o*



perioadă de grație, în care să fie permisă furnizorilor de servicii de comunicații electronice conformarea la noile prevederi. Având în vedere că textul de lege criticat este de aplicare imediată, respectiv în termen de trei zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, Curtea constată că legea impune o sarcină administrativă, tehnică și financiară, excesivă prin raportare la termenul scurt de implementare a soluției legislative de către furnizorii de rețele sau de servicii de comunicații electronice și, respectiv, de servicii de găzduire electronică, astfel că, pentru respectarea caracterului predictibil al normelor juridice, recomandă legiuitorului reglementarea unui termen de implementare a obligațiilor legale impuse destinatarilor legii.

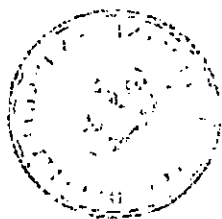
131. În ceea ce privește (iii) *extinderea categoriilor de date ce fac obiectul măsurilor de interceptare*, critica de neconstituționalitate vizează art.10² alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, care prevede obligația tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice „*să acorde, la solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii*” și care, în opinia autorilor sesizării, conține „o neclaritate tehnică pentru că furnizorul de găzduire nu tranzitează trafic prin propria rețea, ci este destinatarul traficului de internet”. Dincolo de faptul că norma criticată nu extinde în niciun fel categoriile de date ce fac obiectul măsurilor de interceptare, astfel cum a fost constatat în analiza criticilor de neconstituționalitate privind acest text de lege prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea reține că „neclaritatea tehnică” invocată de autorii sesizării se întemeiază pe două argumente lipsite de logică: primul, potrivit căruia furnizorul serviciilor de găzduire electronică cu resurse IP „nu tranzitează trafic prin propria rețea”, și cel de-al doilea, potrivit căruia el „este destinatarul traficului de internet”. Or, potrivit normei criticate, ceea ce tranzitează rețelele proprii ale furnizorilor de servicii electronice sunt comunicațiile, care, în cazul furnizorilor serviciilor de găzduire electronică cu resurse IP, sunt stocate, distribuite și accesate de pe servere deținute sau închiriate, prin gestionarea unui



set de adrese IP în internet. Mai mult, furnizorul serviciului de găzduire electronică nu poate fi „destinatarul traficului de internet”, el este un prestator de servicii care deține sau închiriaza servere în scopul stocării, distribuirii și accesării informațiilor electronice de către persoane fizice sau juridice. Așa fiind, Curtea constată că critica cu un atare obiect este neîntemeiată.

132. O altă prevedere care, în opinia autorilor sesizării, extinde categoriile de date ce pot face obiectul măsurilor de interceptare dincolo de categoriile prevăzute în Codul de procedură penală este cea introdusă prin art.10² alin.(1) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind *„informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP”*.

133. Curtea reține că informațiile care fac obiectul obligației prevăzute de art.10² alin.(1) lit.c) sunt cele referitoare la datele de trafic, la datele de identificare a abonaților sau clienților, la modalitățile de plată și la istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare. Noua reglementare pare a fi o reiterare a metodelor de supraveghere prevăzute la art.138 lit.a) din Codul de procedură penală, respectiv interceptarea comunicațiilor, care implică datele de identificare a abonaților sau clienților, la art.138 lit.j) din Cod, respectiv *„obținerea datelor de trafic și de localizare prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice ori furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului”*, și la art.138 lit.e), respectiv *„obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane”*, dar și o extindere a metodelor de supraveghere cu privire la *„istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente”*, corespunzătoare adresei IP a utilizatorului. Toate aceste informații, care au fost reținute sau stocate de furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice, inclusiv de furnizorii de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, urmează a fi furnizate organelor de urmărire penală sau organelor cu atribuții în domeniul



securității naționale, după caz, pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică ori a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală sau ale Legii nr.51/1991.

134. Deși legea criticată are ca obiect de reglementare modificarea cadrului normativ general cu privire la comunicațiile electronice, din examinarea modificărilor operate prin dispozițiile legii rezultă că actul normativ completează și cadrul legislativ privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului. Potrivit art.4 alin.(2) lit.c) din Legea nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, *„ascultarea, înregistrarea, stocarea și orice altă formă de interceptare ori supraveghere a comunicărilor și a datelor de trafic aferente sunt interzise, cu excepția cazurilor următoare: [...] c) se realizează de autoritățile competente, în condițiile legii”*, iar, în temeiul art.5 alin.(6) din același act normativ, prevederile referitoare la ștergerea ori transformarea în date anonime a datelor de trafic referitoare la abonați și la utilizatori, prelucrate și stocate de către furnizorul unei rețele publice de comunicații electronice sau de către furnizorul unui serviciu de comunicații electronice destinat publicului, atunci când nu mai sunt necesare la transmiterea unei comunicări, *„nu aduc atingere posibilității autorităților competente de a avea acces la datele de trafic, în condițiile legii”*.

135. Cu privire la limitarea exercițiului dreptului la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și a libertății de exprimare, în jurisprudența sa (Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 4 septembrie 2014, Decizia nr.461 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.775 din 24 octombrie 2014, Decizia nr.83 din 18 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 13 martie 2020), Curtea a stabilit că aceasta trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc,



astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului autorităților în acest domeniu.

136. Analizând mecanismul reținerii datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, reglementat prin Legea 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, prin Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, precitată, Curtea a reținut că această lege prevedea, pe de o parte, reținerea și stocarea datelor, obligație care revenea furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului, și, pe de altă parte, accesul la datele stocate și utilizarea acestora de către organele judiciare și celelalte organe de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale. Prin urmare, Curtea a distins două etape, prima fiind aceea a reținerii și stocării datelor, iar cea de-a doua, aceea a accesului la aceste date și a folosirii lor. *Cu privire la prima etapă*, Curtea a apreciat că operațiunea de reținere și stocare a datelor „este una tehnică, fiind realizată automat în baza unor programe informatice atât timp cât legea prevede obligația furnizorilor desemnați de lege de a reține respectivele date”. Așa fiind, Curtea a observat că „datele care fac obiectul reglementării, deși au un caracter predominant tehnic, sunt reținute în scopul furnizării informațiilor cu privire la persoana și viața sa privată. Chiar dacă, potrivit art.1 alin.(3) din lege, aceasta nu se aplică și conținutului comunicării sau informațiilor consultate în timpul utilizării unei rețele de comunicații electronice, celelalte date reținute, având ca scop identificarea apelantului și a apelatului, respectiv a utilizatorului și a destinatarului unei informații comunicate pe cale electronică, a sursei, destinației, datei, orei și duratei unei comunicări, a tipului de comunicare, a echipamentului de comunicație sau a dispozitivelor folosite de utilizator, a



locației echipamentului de comunicații mobile, precum și a altor «date necesare» - nedefinite în lege -, sunt de natură să prejudicieze manifestarea liberă a dreptului la comunicare sau la exprimare. În concret, datele avute în vedere conduc la concluzii foarte precise privind viața privată a persoanelor ale căror date au fost păstrate, concluzii ce pot viza obiceiurile din viața cotidiană, locurile de ședere permanentă sau temporară, deplasările zilnice sau alte deplasări, activitățile desfășurate, relațiile sociale ale acestor persoane și mediile sociale frecventate de ele. Or, o atare limitare a exercițiului dreptului la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și a libertății de exprimare *trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului autorităților în acest domeniu*” (paragraful 56). Curtea a constatat că, întrucât „scopul reținerii și stocării este unul general, urmărindu-se garantarea siguranței naționale, a apărării, precum și prevenirea, cercetarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave, reținerea și stocarea nefiind legate și determinate de un caz concret, apare ca evident *caracterul continuu al obligației* furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și a furnizorilor de servicii electronice de a reține aceste date *pe întreaga perioadă prevăzută expres de cadrul normativ în vigoare*”. Cu toate acestea, „în această etapă, fiind vorba exclusiv de reținerea și stocarea unei mase de informații, identificarea ori localizarea celor care sunt subiecții unei comunicații electronice nu se realizează în concret, aceasta urmând a avea loc abia în a doua etapă, după ce este permis accesul la date și utilizarea acestora” (paragraful 59). Curtea a apreciat că „tocmai datorită naturii și specificului primei etape, din moment ce legiuitorul consideră necesară reținerea și stocarea datelor, prin ea însăși doar această operațiune nu contravine dreptului la viață intimă, familială și privată, ori secretului corespondenței. Nici Constituția și nici jurisprudența Curții Constituționale nu interzic stocarea preventivă, fără o ocazie anume, a datelor de trafic și de localizare, cu condiția însă ca accesul la aceste date și utilizarea lor să fie însoțite de garanții și să respecte principiul



proporționalității”. Prin urmare, Curtea a apreciat că „abia raportat la cea de-a doua etapă, aceea a accesului și a utilizării acestor date, se ridică problema conformității reglementărilor legale criticate cu dispozițiile constituționale” (paragrafele 60 și 61).

137. Astfel, *cu privire la cea de-a doua etapă* a mecanismului reținerii datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, respectiv accesul la aceste date și folosirea lor, examinând dispozițiile Legii nr.82/2012 care prevedeau accesul organelor judiciare și al organelor de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale la datele stocate, prin aceeași Decizie nr.440 din 8 iulie 2014, Curtea a constatat că „legea nu oferă garanțiile necesare protecției dreptului la viață intimă, familială și privată, a secretului corespondenței și a libertății de exprimare ale persoanelor ale căror date stocate sunt accesate”, întrucât „doar solicitarea adresată de organele de urmărire penală furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului de transmitere a datelor reținute este supusă autorizării prealabile a judecătorului de drepturi și libertăți”. În ceea ce privea solicitările de acces la datele reținute în vederea utilizării lor în scopul prevăzut de lege, formulate de către organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, acestea „nu sunt supuse autorizării sau aprobării instanței judecătorești, lipsind astfel garanția unei protecții eficiente a datelor păstrate împotriva riscurilor de abuz precum și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date. Această împrejurare este de natură a constitui o ingerință în drepturile fundamentale la viață intimă, familială și privată și a secretului corespondenței și, prin urmare, contravine dispozițiilor constituționale care consacră și protejează aceste drepturi. [...] Or, lipsa unor astfel de autorizări a fost criticată, printre altele, și de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin Hotărârea din 8 aprilie 2014, această lipsă echivalând cu insuficiența garanțiilor procesuale necesare ocrotirii dreptului la viața privată și a celorlalte

drepturi consacrate de art.7 din Carta drepturilor și libertăților fundamentale și a dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal, consacrat de art.8 din Cartă.”

138. Ulterior, referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, respectiv în serviciile de telefonie destinate publicului la puncte mobile, pentru care plata se face în avans, Curtea s-a pronunțat prin Decizia nr.461 din 16 septembrie 2014, precitată, prilej cu care a constatat neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice prin care se introduceau o serie de reglementări în domeniul respectiv. Curtea a reținut că, în condițiile în care măsurile adoptate prin legea supusă controlului de constituționalitate nu aveau un caracter precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor fundamentale protejate constituțional referitoare la viața intimă, familială și privată, la secretul corespondenței, precum și la libertatea de exprimare, deși prevăzută de lege, nu a fost formulată clar, riguros și exhaustiv pentru a oferi încredere cetățenilor, caracterul strict necesar într-o societate democratică nu a fost pe deplin justificat, iar proporționalitatea măsurii nu a fost asigurată prin reglementarea unor garanții corespunzătoare. Apreciind incidente considerentele Deciziei nr.440 din 8 iulie 2014, Curtea a constatat că dispozițiile legii criticate încălcau prevederile art.1 alin.(5), art.26, 28, 30 și 53 din Constituție.

139. Având în vedere modificările propuse prin legea supusă controlului de constituționalitate, argumentele reținute de Curte în fundamentarea soluțiilor de neconstituționalitate pronunțate în deciziile sale anterioare, precum și faptul că, în ceea ce privește mecanismul de reținere și prelucrare a datelor, autorii obiecției de neconstituționalitate formulează critici cu privire la ambele etape ale acestuia, susținând că textul de lege criticat este lipsit de claritate și previzibilitate, nu respectă condițiile impuse de principiul proporționalității și nu oferă garanții care să asigure confidențialitatea datelor cu caracter personal,



aducând atingere însăși esenței dreptului fundamental la viață intimă, familială și privată, Curtea urmează a analiza în ce măsură considerentele reținute în jurisprudența sa sunt incidente și în prezenta cauză. Curtea pornește de la constatarea că noua reglementare stabilește obligația în sarcina tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice de a furniza informațiile reținute sau stocate referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare unei adrese IP, astfel că va analiza dacă dispozițiile art.10² alin.(1) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 prevăd garanții suficiente și adecvate pentru a îndepărta teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, așa încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă.

140. Curtea reține că *scopul obligației* instituite de lege este acela de a sprijini, pe de o parte, organele de urmărire penală pentru punerea în executare a metodelor de supraveghere tehnică dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală și, pe de altă parte, organele cu atribuții în domeniul securității naționale pentru punerea în executare a actelor de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Legii nr.51/1991 privind securitatea națională. Norma criticată conferă o eficiență suplimentară cadrului normativ existent care reglementează competența organelor de urmărire penală și a organelor cu atribuții în domeniul securității naționale în punerea în executare a mandatelor prin care se autorizează accesul la informațiile electronice și utilizarea acestora pentru realizarea obiectivelor urmărite (cercetarea penală, respectiv realizarea securității naționale), stabilind obligația tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice de a sprijini această activitate, scopul astfel reglementat de lege fiind nu numai legitim, dar și necesar.

141. Curtea constată că punerea în executare a actelor de autorizare a interceptărilor comunicațiilor nu se poate realiza decât cu colaborarea entităților menționate de lege, iar această colaborare trebuie să se desfășoare într-un *cadru*



reglementat, clar și previzibil, care să înlăture orice suspiciune de abuz sau arbitrar în exercitarea obligațiilor legale ale fiecărei părți colaboratoare. Astfel, Curtea observă că, sub aspectul *titularilor dreptului de a accesa și utiliza informațiile electronice*, legea își limitează incidența la categoria organelor de urmărire penală și a celor cu atribuții în domeniul securității naționale, cărora furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice trebuie să le ofere sprijin în limitele competențelor acestora. Apoi, Curtea constată că activitatea de sprijinire a acestor organe în îndeplinirea atribuțiilor lor *se întemeiază pe actele de autorizare dispuse în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură penală sau ale Legii nr.51/1991*, care sunt aduse la cunoștința furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice. Având în vedere cadrul normativ existent, Curtea reține că dispozițiile legale criticate, coroborate cu dispozițiile Codului de procedură penală referitoare la procedura de emiteră a mandatului de supraveghere tehnică, respectiv cu dispozițiile Legii nr.51/1991 privind autorizarea unor activități specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale ale omului, permit accesul persoanelor autorizate la informațiile electronice, în limitele competențelor acestora, după parcurgerea unei proceduri legale și numai cu aprobarea unui judecător, respectiv judecătorul de drepturi și libertăți sau judecătorul desemnat să emită mandatele de siguranță națională.

142. În continuare, cu privire la *categoriile de informații electronice care pot fi accesate de organele abilitate*, Curtea observă că legea face vorbire despre „*date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP identificate în actele de autorizare*”. Așadar, Curtea constată că, deși obligația de a furniza informații vizează o gamă variată de informații, datele care urmează a fi accesate de organele de urmărire penală sau organele cu atribuții în domeniul securității naționale *sunt exclusiv cele care fac obiectul actelor de autorizare*, pe durata și în condițiile menționate în aceste acte, și doar cu privire

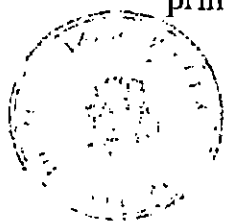


la adresa IP menționată în actul de autorizare. Cu alte cuvinte, în cadrul procedurii de emitere a mandatului de supraveghere tehnică, judecătorul abilitat de lege trebuie să stabilească în concret informațiile electronice care urmează a fi accesate corespunzătoare adresei IP identificate, durata pentru care este dispusă măsura tehnică de supraveghere, precum și condițiile în care aceasta urmează a fi pusă în aplicare.

143. Având în vedere argumentele expuse, Curtea constată că legea prevede garanții clare care limitează la strictul necesar numărul de persoane care au acces și pot utiliza informațiile electronice, stabilește că accesul organelor competente la informațiile electronice este condiționat de existența unui act de autorizare, emis în urma unui control prealabil efectuat de către un judecător, și prevede că actul de autorizare limitează accesul și utilizarea datelor la ceea ce este strict necesar pentru realizarea obiectivului urmărit. Curtea constată că reglementarea conține măsuri necesare, adecvate și proporționale cu scopul legitim urmărit, care fac posibilă menținerea unui just echilibru între interese divergente: respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei vizând viața intimă, familială și privată și secretul corespondenței și manifestarea lor liberă, pe de o parte, și interesul general al societății în apărarea ordinii de drept și a securității naționale, pe de altă parte.

144. Curtea observă că *garanțiile menționate vizează etapa accesului și folosirii informațiilor reținute sau stocate* referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare adresei IP, și sunt menite să îndepărteze teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, astfel că persoanele beneficiază de o protecție suficientă împotriva abuzurilor și a oricărui acces ilicit sau a oricărei utilizări ilicite.

145. Cu privire la prima etapă a mecanismului de reținere și prelucrare a datelor, respectiv *etapa reținerii și stocării informațiilor*, care în mod firesc este prima operațiune din punct de vedere cronologic și fără de care etapa accesului și



folosirii informațiilor nu este posibilă, **Curtea observă că legiuitorul omite să o reglementeze**, limitându-se doar la o mențiune vagă și implicită în textul de lege criticat. Astfel, folosind sintagma „*informațiile reținute sau stocate*” în cuprinsul dispozițiilor art.10² alin.(1) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, cu privire la care este reglementată obligația furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice de a le furniza organelor de urmărire penală sau organelor cu atribuții în domeniul securității naționale, legiuitorul creează doar aparența unei reglementări a mecanismului de retenție a informațiilor electronice. În fapt, analizând obligațiile care cad în sarcina furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, potrivit art.10² alin.(1) din ordonanța de urgență, **Curtea constată că în enumerarea prevăzută de textul de lege nu se regăsește obligația reținerii și a stocării informațiilor și, implicit, nu se regăsesc nici garanțiile aferente acestei obligații.**

146. Mai mult, analizând cadrul normativ referitor la retenția datelor generate sau prelucrate ca urmare a unei comunicații ori a unui serviciu de comunicații, Curtea observă că, prin Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, în urma admiterii excepției de neconstituționalitate, a constatat neconstituționalitatea 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. Legea constituia a doua transpunere în dreptul național a Directivei 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 105 din 13 aprilie 2006. Cadrul legal reglementat de această directivă prevedea că „*statele membre se asigură că toate categoriile de date specificate*



la articolul 5 se păstrează pe perioade de cel puțin șase luni și nu mai mult de doi ani de la data efectuării comunicației” [art.6] și se referea numai la acele date generate sau prelucrate ca urmare a unei comunicații sau a unui serviciu de comunicații (sursa, destinația, data, ora, durata comunicației, echipamentul de comunicație și locația acestuia), iar nu și la date care să reprezinte conținutul acestor comunicații [pct.13 din preambul, art.5 din directivă]. Prima transpunere în dreptul național a directivei, Legea nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.780 din 21 noiembrie 2008, fusese anterior declarată neconstituțională, în integralitatea sa, prin **Decizia nr.1258 din 8 octombrie 2009**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 23 noiembrie 2009.

147. Legea nr.82/2012 stabilea obligația furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și a furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului de a reține anumite date generate sau prelucrate ca urmare a unei comunicații ori a unui serviciu de comunicații (datele de trafic și de localizare a persoanelor fizice și a persoanelor juridice, precum și datele necesare pentru identificarea unui abonat sau a unui utilizator înregistrat) pentru punerea acestora la dispoziția organelor de urmărire penală, a instanțelor de judecată și a organelor de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale în scopul utilizării lor în cadrul activităților de prevenire, de cercetare, de descoperire și de urmărire penală a infracțiunilor grave sau pentru rezolvarea cauzelor cu persoane dispărute ori pentru punerea în executare a unui mandat de arestare sau de executare a pedepsei [art.1 alin.(1) și (2)]. Legea prevedea că nu se aplică „*în ceea ce privește conținutul comunicării sau informațiilor consultate în timpul utilizării unei rețele de comunicații electronice*” [art.1 alin.(3)]. Potrivit dispozițiilor art.3 din lege,



furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului aveau obligația de a asigura, pe cheltuială proprie, crearea și administrarea unor baze de date în format electronic, în vederea reținerii mai multor categorii de date, generate sau prelucrate de aceștia, enumerate în alin.(1), aceste date reținându-se și păstrându-se, în temeiul alin.(2), „*timp de 6 luni de la data efectuării comunicării*”.

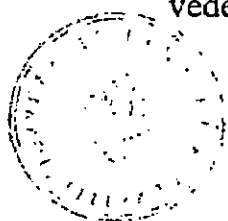
148. Luând act de faptul că **Directiva 2006/24/CE a fost declarată nevalidă prin Hotărârea din 8 aprilie 2014 a Curții de Justiție a Uniunii Europene și că, în urma controlului de constituționalitate, Legea nr.82/2012 a fost declarată neconstituțională în integralitatea sa, prin Decizia nr.440 din 8 iulie 2014**, Curtea a constatat că activitatea de reținere și folosire a datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețelele de comunicații publice „devine lipsită de temei juridic, atât din punct de vedere al dreptului european, cât și al celui național” (paragraful 78).

149. Prin aceeași decizie, cu privire la critica de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile art.152 din Codul de procedură penală, care prevedeau, la data efectuării controlului, posibilitatea organelor de urmărire penală, cu autorizarea prealabilă a judecătorului de drepturi și libertăți, de a solicita unui furnizor de rețele publice de comunicații electronice sau unui furnizor de servicii de comunicații electronice destinate publicului „*transmiterea datelor reținute, în baza legii speciale privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, altele decât conținutul comunicațiilor*”, Curtea a reținut că, „în condițiile inexistenței unei legi care să reglementeze procedura reținerii și stocării datelor, art.152 din Codul de procedură penală rămâne fără aplicabilitate practică, dar această împrejurare nu se constituie într-un viciu de neconstituționalitate, textul urmând a deveni incident imediat ce este adoptată o nouă lege referitoare la reținerea datelor”.



150. În condițiile în care nu a fost adoptată o altă lege privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, **art.152 din Codul de procedură penală a fost modificat prin articolul unic pct.2 din Legea nr.75/2016** privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 29 aprilie 2016, **astfel că dispozițiile procesual penale în vigoare nu mai fac referire la o lege specială privind reținerea datelor.**

151. Curtea constată că, nici până în prezent, legiuitorul nu a reglementat o nouă lege referitoare la reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului. „Concret, aceasta înseamnă că de la publicarea deciziei Curții Constituționale a României, furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului nu mai au nici obligația, dar nici posibilitatea legală de a reține anumite date generate sau prelucrate în cadrul activității lor și de a le pune la dispoziția organelor judiciare și a celor cu atribuții în domeniul siguranței naționale” (Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, paragraful 78). Cu titlu de excepție, Curtea a statuat că „pot fi reținute de către acești furnizori doar datele necesare pentru facturare sau plăți pentru interconectare ori alte date prelucrate în scopuri de comercializare doar cu consimțământul prealabil al persoanei ale cărei date sunt prelucrate, așa cum prevede Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice), în vigoare”. Însă, cu privire la aceste date, având în vedere caracterul, natura și scopul lor diferit, așa cum este prevăzut de Directiva



2002/58/CE și de Legea nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, Curtea a constatat că organele judiciare și cele cu atribuții în domeniul siguranței naționale nu au temei legal și constituțional pentru accesarea și utilizarea acestora „în cadrul activităților de prevenire, de cercetare, de descoperire și de urmărire penală a infracțiunilor grave sau pentru rezolvarea cauzelor cu persoane dispărute ori pentru punerea în executare a unui mandat de arestare sau de executare a pedepsei” (Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, paragraful 79).

152. În acest context, Curtea reiterează faptul că, în cazul reținerii și stocării informațiilor electronice, ingerința în drepturile fundamentale privind viața intimă, familială și privată, secretul corespondenței și libertatea de exprimare este de amploare și trebuie considerată ca fiind deosebit de gravă, iar împrejurarea că păstrarea datelor și utilizarea lor ulterioară sunt efectuate fără ca abonatul sau utilizatorul înregistrat să fie informat cu privire la aceasta este susceptibilă să imprime în conștiința persoanelor vizate sentimentul că viața lor privată face obiectul unei supravegheri constante. De asemenea, Curtea subliniază încă o dată că informațiile care pot fi reținute sau stocate de furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice, deși au un caracter predominant tehnic, sunt susceptibile de a furniza informații relevante cu privire la persoana și viața sa privată. Acestea vizează identificarea abonaților sau clienților, respectiv a utilizatorului și a destinatarului unei informații comunicate pe cale electronică, a sursei, destinației, datei, orei și duratei unei comunicări, a tipului de comunicare, a echipamentului de comunicație sau a dispozitivelor folosite de utilizator, a locației echipamentului de comunicații mobile, a modalităților de plată folosite de utilizatori, precum și a istoricului accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare unei adrese IP, și sunt de natură să afecteze manifestarea liberă a dreptului la corespondență sau la exprimare, precum și la viața intimă, familială și privată a persoanei. „În concret, datele avute în vedere conduc la concluzii foarte precise privind viața privată a persoanelor ale căror date au fost păstrate,



concluzii ce pot viza obiceiurile din viața cotidiană, locurile de ședere permanentă sau temporară, deplasările zilnice sau alte deplasări, activitățile desfășurate, interesele personale, relațiile sociale ale acestor persoane și mediile sociale frecventate de ele” (Decizia nr.440 din 8 iulie 2014, paragraful 56).

153. Deși, în jurisprudența sa, Curtea nu a negat scopul în sine avut în vedere de legiuitor, în sensul că este absolut necesară asigurarea unor mijloace legale adecvate și eficiente, compatibile cu procesul continuu de modernizare și tehnologizare a mijloacelor de comunicare, astfel încât fenomenul infracțional să poată fi controlat și contracarat, stabilind că tocmai de aceea drepturile individuale nu pot fi exercitate *in absurdum*, ci pot constitui obiectul unor restrângeri care sunt justificate în funcție de scopul urmărit, tot Curtea a statuat că limitarea exercițiului unor drepturi personale, în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, trebuie să constituie în permanență „o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, fiind necesară menținerea unui just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte” (Decizia nr.1.258 din 8 octombrie 2009, precitată). Curtea a mai reținut că în materia drepturilor personale, precum și a prelucrării datelor cu caracter personal, „regula unanim recunoscută este aceea a garantării și respectării acestor drepturi, respectiv a confidențialității lor, statul având în acest sens obligații majoritar negative, de abținere, prin care să fie evitată, pe cât posibil, ingerința sa în exercițiul dreptului sau al libertății”, excepțiile fiind permise limitativ, în condițiile expres prevăzute de Constituție.

154. Or, lipsa unei reglementări legale care să stabilească obligația reținerii și a stocării informațiilor de către furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice și, implicit, lipsa garanțiilor aferente acestei obligații deschid posibilitatea unor abuzuri în activitatea de reținere și stocare a datelor, cu riscul afectării dreptului la viață intimă, familială și privată al persoanei, la secretul corespondenței și la libertatea de exprimare. Curtea



reține că obligația instituită prin legea criticată în sarcina furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice de a furniza „*informațiile reținute sau stocate*” organelor de urmărire penală sau organelor cu atribuții în domeniul securității naționale **nu are caracter previzibil**, iar **proporționalitatea măsurii nu este asigurată prin reglementarea unor garanții corespunzătoare**, cu respectarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, astfel că ingerința statului în exercitarea drepturilor constituționale menționate nu este formulată într-o manieră susceptibilă să ofere încredere cetățenilor în caracterul său strict necesar într-o societate democratică.

155. În concluzie, Curtea reține că, în condițiile în care legiuitorul nu a adoptat un act normativ prin care să reglementeze procedura reținerii și stocării informațiilor referitoare la date de trafic, date de identificare a abonaților sau clienților, modalități de plată și istoricul accesărilor cu momentele de timp aferente, corespunzătoare unei adrese IP, de către furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, **dispozițiile art.10² alin.(1) lit.c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 sunt lipsite de efecte juridice, reglementând o obligație ulterioară, dar aflată într-un raport de necesitate sine qua non cu o obligație anterioară, aceea a reținerii și stocării informațiilor, pe care legiuitorul omite să o reglementeze**. Chiar dacă norma prevede garanțiile necesare accesului și folosirii informațiilor reținute sau stocate (a doua etapă a mecanismului retenției datelor), prin modul defectuos/ambiguu de redactare, lipsit de precizie și predictibilitate, Curtea constată că aceleași dispoziții **sunt susceptibile de a crea aparența de legalitate cu privire la activitatea de reținere și stocare a informațiilor electronice (prima etapă a mecanismului retenției datelor), lăsând posibilitatea interpretării acestora în sensul că obligația reținerii și stocării informațiilor electronice poate fi reglementată prin acte normative infralegale**, adoptate de autorități publice administrative cu competențe în materia comunicațiilor electronice. Or, o atare concluzie este incompatibilă cu

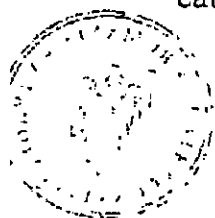


drepturile fundamentale a căror protecție este consacrată constituțional, astfel că dispozițiile art.2 pct.27 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice prin care se introduce art.10² alin.(1) lit.c) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 urmează a fi declarate neconstituționale prin raportare la art.1 alin.(5), art.26, 28 și 30 din Constituție.

156. Pentru motivele expuse mai sus, Curtea reține că este întemeiată și critica formulată prin raportare la prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, calificată eronat drept o critică de neconstituționalitate extrinsecă, și constată că prevederile art.2 pct.27 din legea criticată, cu referire la introducerea art.10² alin.(1) lit.c) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, conservă și perpetuează viciul de neconstituționalitate al soluțiilor legislative anterioare a căror neconstituționalitate a fost constatată prin Deciziile Curții Constituționale nr.440 din 8 iulie 2014 și nr.461 din 16 septembrie 2014.

II. Analiza dispozițiilor art.10 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991

157. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile art.10 din legea supusă controlului, Curtea reține că acestea vizează, pe de o parte, ocuparea terenurilor aflate în extravilanul unităților administrativ-teritoriale pe care pot fi amplasate elemente de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice, cu privire la care autorul criticilor (Avocatul Poporului) susține că legea nu prevede o protecție adecvată a proprietarilor împotriva arbitrarului furnizorilor, operatorilor de rețele și infrastructuri sau al autorităților competente, și, pe de altă parte, schimbarea categoriei de folosință a terenului agricol, cu privire la care apreciază că



procedura de despăgubire a proprietarilor este reglementată deficitar și generează un climat de insecuritate juridică în domeniul proprietății imobiliare.

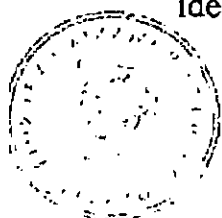
158. Analizând norma criticată, Curtea constată că art.10 alin.(1) reglementează, prin derogare de la prevederile art.92 alin.(1) din Legea fondului funciar nr.18/1991 (care interzic amplasarea construcțiilor de orice fel pe terenuri agricole din extravilan, pe cele amenajate cu lucrări de îmbunătățiri funciare, precum și pe cele plantate cu vii și livezi, parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice), posibilitatea amplasării elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice în extravilanul unităților administrativ-teritoriale, fie pe terenuri agricole, indiferent de clasa de calitate a acestora, fie pe terenuri amenajate cu îmbunătățiri funciare. Potrivit reglementării criticate, amplasarea acestor elemente urmează să se realizeze în condițiile art.92-103 din Legea nr.18/1991, care se aplică în mod corespunzător, precum și în condițiile prevăzute de art.10 alin.(2)-(7) din legea supusă controlului de constituționalitate.

159. Dispozițiile menționate din Legea nr.18/1991 vizează procedura scoaterii definitive sau temporare din circuitul agricol a terenurilor agricole situate în extravilan. Aprobarea este condiționată de acordul prealabil al deținătorilor de terenuri [art.96 alin.(1)], refuzul nejustificat putând fi soluționat de instanța de judecată, hotărârea acesteia înlocuind consimțământul celui în cauză [art.96 alin.(2)]. Legea prevede obligații în sarcina titularilor obiectivelor de investiții sau de producții amplasate pe terenuri agricole și forestiere, precum acelea de a lua măsuri prealabile executării construcției obiectivelor, de decopertare a stratului de sol fertil de pe suprafețele amplasamentelor aprobate, pe care să-l depoziteze și să-l niveleze pe terenuri neproductive sau slab productive [art.100 alin.(1)], de a grupa și amplasa construcțiile de-a lungul și în imediata apropiere a căilor de comunicații - șosele, căi ferate -, a digurilor, canalelor de irigații și de desecări și a altor limite obligate din teritoriu, în așa fel încât să nu se stânjenească execuția lucrărilor agricole [art.102 alin.(1)]. De



asemenea, art.103 prevede că ocuparea terenurilor necesare remedierii deranjamentelor în caz de avarii și executarea unor lucrări de întreținere se vor face pe baza acordului prealabil al deținătorilor de terenuri sau, în caz de refuz, cu aprobarea prefecturii județului sau a Primăriei Municipiului București, în toate cazurile, deținătorii de terenuri beneficiind de despăgubire pentru daunele cauzate.

160. Prevederile art.10 alin.(2)-(7) din legea supusă controlului completează procedura de aprobare a scoaterii definitive din circuitul agricol a terenurilor prevăzute la art.10 alin.(1). Astfel, anterior inițierii procedurii, furnizorii de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorii de infrastructură de comunicații electronice au obligația de a publica intenția de a executa lucrările de construcții la sediul primăriei comunei, orașului sau municipiului pe raza căreia/căruia urmează să fie executate lucrările, identificând terenurile pe care urmează să fie executate lucrările, cu precizarea suprafețelor care vor face obiectul scoaterii definitive din circuitul agricol. În termen de 15 zile de la publicarea anunțului, persoanele care dețin dreptul de proprietate asupra terenurilor au obligația să prezinte documentele care atestă dreptul de proprietate, în vederea negocierii condițiilor privind scoaterea definitivă din circuitul agricol. În cazul în care proprietarii nu pot fi identificați, terenurile pot fi scoase definitiv din circuitul agricol cu acordul valabil exprimat al deținătorului/deținătorilor acestora, altul/alții decât proprietarul/prorietarii, dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ trei condiții: există o declarație pe propria răspundere a deținătorului terenului, încheiată în formă autentică, prin care să se arate că acesta nu cunoaște informații suplimentare care pot duce la identificarea proprietarului; există o declarație pe propria răspundere, încheiată în formă autentică, prin care furnizorul de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorul de infrastructură de comunicații electronice care solicită scoaterea din circuitul agricol își asumă obligația de a-i despăgubi pe proprietarii terenurilor respective în situația identificării ulterioare a acestora; suprafața cumulată a amprenteii la sol a



elementelor de infrastructură fizică nu depășește 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a terenului în cadrul căruia sunt amplasate. Legea mai prevede că, pentru eventualele prejudicii cauzate, proprietarii terenurilor vor fi despăgubiți, la calculul despăgubirilor ținându-se seama, cel puțin, de suprafața de teren afectată cu ocazia efectuării lucrărilor, de tipurile de culturi și plantații, precum și de amenajările afectate de lucrări sau de activitățile restrânse cu ocazia lucrărilor. Quantumul despăgubirilor se stabilește prin acordul părților sau, în cazul în care părțile nu se înțeleg, prin hotărâre judecătorească. În fine, în vederea efectuării lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelelor de comunicații electronice, furnizorii de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorii de infrastructură de comunicații electronice sunt obligați să prevadă soluții tehnice care să permită partajarea elementelor de infrastructură fizică amplasate pe terenurile scoase din circuitul agricol.

161. Din examinarea dispozițiilor legale aplicabile în procedura de aprobare a scoaterii definitive din circuitul agricol a terenurilor aflate în extravilanul unităților administrativ-teritoriale pe care pot fi amplasate elemente de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice, Curtea reține că *legea prevede acordul prealabil al proprietarilor terenurilor, iar în cazul în care aceștia nu pot fi identificați, acordul prealabil al deținătorilor terenurilor*. În vederea manifestării acordului, norma criticată prevede expres publicitatea anunțului privind intenția de a executa lucrările de construcții. În cazul în care persoanele menționate refuză să își dea acordul, litigiul este dedus soluționării instanței judecătorești, care, dacă constată că refuzul este nejustificat, pronunță o hotărâre care înlocuiește consimțământul celui în cauză.

162. Pe lângă garanția controlului judecătoresc asupra deciziei de amplasare a elementelor de infrastructură, în ipoteza în care proprietarii terenurilor nu pot fi identificați, *legea condiționează scoaterea definitivă din circuitul agricol de îndeplinirea a încă două condiții*: pe de o parte, asumarea obligației furnizorului de rețele de comunicații electronice, respectiv a



operatorului de infrastructură de comunicații electronice, prin declarație pe propria răspundere, de a-i despăgubi pe proprietarii terenurilor respective în situația identificării ulterioare a acestora, și, pe de altă parte, condiția ca suprafața cumulată a amprentei la sol a elementelor de infrastructură fizică să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a terenului în cadrul căruia sunt amplasate. Cu alte cuvinte, în ipoteza în care proprietarul este în situația de a nu putea lua cunoștință despre intenția de executare a lucrărilor de construcții pe terenul său extravilan, aflat în circuitul agricol, pentru a-și manifesta acordul, legea limitează posibilitatea furnizorului de rețele de comunicații electronice, respectiv a operatorului de infrastructură de comunicații electronice de a amplasa elemente de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice doar pe o suprafață de 50 de metri pătrați, dar nu mai mult de 10% din suprafața totală a terenului, și prevede expres angajamentul acestora de a-l despăgubi pe proprietar după identificare.

163. Mai mult, făcând trimitere la dispozițiile Legii nr.18/1991, legea instituie obligația furnizorului de rețele de comunicații electronice, respectiv a operatorului de infrastructură de comunicații electronice de a grupa și amplasa construcțiile de-a lungul și în imediata apropiere a căilor de comunicații - șosele, căi ferate -, a digurilor, a canalelor de irigații și de desecări și a altor limite obligate din teritoriu, tocmai pentru a nu stânjeni execuția lucrărilor agricole, deci pentru a nu afecta activitățile agricole desfășurate pe restul terenului, care își păstrează destinația și continuă să se găsească în circuitul agricol. Cu privire la eventualele prejudicii cauzate, *legea prevede desdăunarea proprietarilor terenurilor, stabilind criteriile minimale pe baza cărora se stabilește cuantumul despăgubirilor*, respectiv suprafața de teren afectată cu ocazia efectuării lucrărilor, tipurile de culturi și plantații, precum și amenajările afectate de lucrări sau de activitățile restrânse cu ocazia lucrărilor. Statuând că valoarea despăgubirilor se stabilește prin acordul părților sau, în cazul în care părțile nu se înțeleg, prin hotărâre judecătorească, *legea prevede garanția controlului*



judecătoresc cu privire la incidența și evaluarea criteriilor pe baza cărora se determină despăgubirea și cu privire la valoarea prejudiciului suferit de proprietarul terenului.

164. În fine, legea prevede atât acordul proprietarilor/deținătorilor de terenuri, cât și despăgubirea acestora pentru daunele cauzate în ipoteza în care, în caz de avarii sau de executare a unor lucrări de întreținere, furnizorul de rețele de comunicații electronice, respectiv operatorul de infrastructură de comunicații electronice ocupă terenurile necesare remedierii deranjamentelor.

165. În acest context, Curtea amintește cele reținute în Decizia nr.805 din 19 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.501 din 21 iulie 2009, în care a statuat că „exercitarea drepturilor de uz și servitute asupra proprietăților afectate de capacitățile energetice, cu titlu gratuit pe toată durata existenței acestora, deși are ca efect lipsirea celor interesați de o parte din veniturile imobiliare, nu se traduce într-o expropriere formală și nici într-o expropriere de fapt, ci duce la un control al folosirii bunurilor, ceea ce nu contravine art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitor la protecția proprietății private”. Invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (*CEDO*) în care se arăta că, „întrucât autoritățile nu au trecut la exproprierea imobilelor petiționarilor, aceștia puteau să își folosească bunurile, să le vândă, să le lase moștenire, să le doneze sau să le ipotecheze”, Curtea a apreciat că „nu se poate asimila situația cu o expropriere în fapt, deoarece, chiar dacă dreptul de proprietate a pierdut în substanța sa, el nu a dispărut, titularul dreptului dispunând încă de celelalte atribute ale dreptului de proprietate” (a se vedea și Decizia nr.605 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.893 din 27 noiembrie 2015). Prin urmare, Curtea a statuat că „legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime



ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat. Astfel, prin reglementarea dedusă controlului legiuitorului nu a făcut decât să dea expresie acestor imperative, în limitele și potrivit competenței sale constituționale”.

166. Aplicând *mutatis mutandis* considerentele reținute în prealabil cu privire la amplasarea elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pe terenurile aflate în extravilanul unităților administrativ-teritoriale și reținând totodată că, în ipoteza reglementată de legea supusă prezentului control de constituționalitate, norma criticată prevede dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul cauzat de scoaterea definitivă a terenului din circuitul agricol și, implicit, pentru lipsirea de dreptul de folosință a bunului, Curtea constată că dreptul de proprietate nu a fost afectat în substanța sa, titularul dreptului dispunând în continuare de celelalte atribute ale sale. Mai mult, *Curtea constată că norma criticată prevede suficiente garanții care să preîntâmpine acțiuni arbitrare sau discriminatorii din partea furnizorilor/operatorilor de comunicații și rețele electronice*. Prevederea expresă a acordului proprietarului/deținătorului terenului, precum și dreptul la despăgubire pentru lipsa de folosință a bunului scos din circuitul agricol, ambele aflate sub controlul judecătoresc al instanței, demonstrează caracterul necesar, adecvat și proporțional al măsurilor impuse de lege, prin care se stabilesc conținutul și limitele dreptului de proprietate, în sensul prevăzut de art.44 alin.(1) din Constituție.

167. În același sens este și jurisprudența CEDO, care, în repetate rânduri (spre exemplu, Hotărârea din 24 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Dacia S.R.L. împotriva Moldovei*, Hotărârea din 22 februarie 1986, pronunțată în Cauza *James și alții împotriva Regatului Unit*, sau Hotărârea din 23 septembrie 1982, pronunțată în Cauza *Spörrong și Lonroth împotriva Suediei*), a precizat că art.1 din Primul Protocol adițional la Convenție cuprinde trei reguli distincte, dar interdependente: prima, stabilită în prima teză din primul alineat, este de natură generală și enunță principiul respectării proprietății; a doua regulă, cuprinsă în



teza a doua a aceluiași alineat, se referă la privațiunea de proprietate și o supune anumitor condiții; regula a treia, consemnată în al doilea alineat, recunoaște statelor prerogativa, între altele, de a reglementa folosința bunurilor în conformitate cu interesul general. În plus, CEDO a considerat că statele au obligația pozitivă de a stabili proceduri judiciare, care oferă garanțiile procedurale necesare instanțelor judecătorești naționale să se pronunțe în mod eficient și corect în cazurile referitoare la chestiuni de proprietate. Aceasta înseamnă, în special, că art.1 din Primul Protocol adițional implică faptul că orice interferență în respectarea bunurilor trebuie să fie însoțită de garanții procedurale, care oferă persoanei sau entității vizate o ocazie adecvată de a prezenta cazul în fața autorităților competente. Totodată, referitor la art.1 din Primul Protocol adițional la Convenție, CEDO a statuat, în Hotărârea din 29 iulie 2004, pronunțată în Cauza *Scordino împotriva Italiei*, că o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să asigure un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și cele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului.

168. În concluzie, Curtea apreciază că **dispozițiile art.10 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice conțin suficiente garanții menite să ocrotească și să garanteze dreptul de proprietate al titularilor în procedura specială reglementată în cauză, respectând art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie, previzibilitate și securitate juridică, precum și art.44 din Constituție, care consacră garantarea proprietății private.**

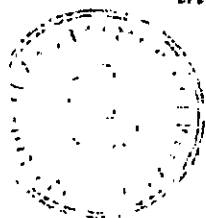
III. Analiza dispozițiilor art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice prin care se derogă de la dispoziții din Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi și din Legea nr.313/2009 pentru



modificarea și completarea Legii nr.24/2007 și se completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului

169. Critica de neconstituționalitate a prevederilor art.13 și ale art.48 din actul normativ criticat vizează, în esență, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi în vederea amplasării elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice, care, în opinia autorului sesizării (Avocatul Poporului), contravine art.34 privind dreptul la ocrotirea sănătății și art.35 privind dreptul la un mediu sănătos din Constituție.

170. Analizând normele criticate, Curtea reține că art.13 consacră posibilitatea amplasării elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pe spațiile verzi situate în intravilan. Amplasarea se realizează prin derogare de la dispozițiile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi, respectiv de la art.5 lit.h), care prevede obligația persoanelor fizice și juridice de a nu diminua suprafețele spațiilor verzi, și de la art.18 alin.(5), care prevede interdicția schimbării destinației, reducerii suprafețelor ori strămutării spațiilor verzi definite de lege, precum și de la art.III din Legea nr.313/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2007, care prevede că, până la realizarea registrelor locale ale spațiilor verzi, schimbarea destinației spațiilor verzi definite ca atare în Legea nr.24/2007 poate fi făcută doar pe baza unor documentații de urbanism legal aprobate, care să stabilească și lucrările de utilitate publică necesare. Potrivit noii reglementări, instalarea construcțiilor urmează a se face fără a fi necesară modificarea prealabilă a documentațiilor de urbanism, în condițiile prevăzute în contractul care conferă dreptul de a executa lucrări de construcții, respectiv în hotărârea judecătorească prin care este recunoscut acest drept. Norma criticată stabilește însă o limită, reglementând expres că, *„în cazul amplasării supraterane, suprafața cumulată a amprentei la sol a acestor elemente de infrastructură fizică să nu depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a spațiului verde în cadrul căruia sunt amplasate”*.



171. Dispozițiile art.48 din legea criticată completează art.71 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, care interzice schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor, indiferent de regimul juridic al acestora, în sensul introducerii unei excepții de la această interdicție, respectiv aceea a cazului „în care se realizează lucrări de construcții pentru infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice”.

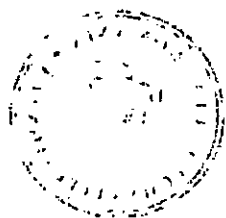
172. Curtea constată, așadar, că normele criticate modifică în mod corelat cadrul legal în vigoare, instituind posibilitatea ca elemente de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice să fie amplasate pe spațiile verzi situate în intravilan, cu efectul reducerii acestor suprafețe în limita a 50 de metri pătrați și a cel mult de 10% din suprafața totală a spațiului verde. Această posibilitate se realizează pe calea derogării exprese de la regimul juridic aplicabil spațiilor verzi care, pe de o parte, prevede interdicția schimbării destinației, reducerii suprafețelor ori a strămutării acestora și, pe de altă parte, statuează că schimbarea destinației spațiilor verzi definite ca atare de lege poate fi făcută doar pe baza unor documentații de urbanism legal aprobate, prin care sunt stabilite și lucrările de utilitate publică necesare.

173. Cu privire la dreptul la un mediu sănătos, Curtea reține că prevederile art.35 din Legea fundamentală stabilesc obligația pozitivă a statului de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, precum și îndatorirea persoanelor fizice și juridice de a proteja și a ameliora mediul înconjurător. În plus, având în vedere economia de piață, dispozițiile art.135 alin.(2) lit.e) și f) din Constituție instituie obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, creând condițiile necesare pentru creșterea calității vieții. Prin urmare, chiar atunci când legiuitorul adoptă măsuri legislative în favoarea unor interese economice, el este obligat să



legifereze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului și menținerea echilibrului ecologic. Așa fiind, dreptul la un mediu sănătos presupune luarea tuturor măsurilor necesare asigurării unei calități sporite a mediului, iar păstrarea unui mediu sănătos semnifică, în realitate, conservarea și ameliorarea condițiilor privind calitatea vieții în scopul menținerii echilibrului ecologic. Întrucât un mediu sănătos asigură cadrul dezvoltării armonioase a persoanelor, acesta presupune posibilitatea exercitării depline a altor drepturi fundamentale ale persoanei, precum dreptul la ocrotirea sănătății, consacrat de art.34 din Constituție.

174. În vederea îndeplinirii obligațiilor sale de protecție, statul trebuie să adopte într-un mod suficient măsuri normative care să ducă la o exercitare reală a dreptului la un mediu sănătos al fiecărei persoane. În considerentele Deciziei nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, Curtea a reținut că statul are atât obligații negative, cât și obligații pozitive. În ceea ce privește obligațiile pozitive, acestea presupun crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (a se vedea Hotărârea CEDO din 27 ianuarie 2009, pronunțată în *Cauza Tătar împotriva României*, paragraful 88). Astfel, măsurile în discuție trebuie să aibă ca scop prevenirea degradării mediului, stabilirea remediilor necesare și reglementarea folosirii durabile a resurselor naturale. De asemenea, analizând constituționalitatea interdicției legale absolute privind schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi, prevăzută de art.71 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005, în forma anterioară modificării prin legea supusă prezentului control, prin Decizia nr.824 din 7 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.587 din 5 august 2008, Curtea a statuat că această interdicție „are o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv major, protejarea



mediului înconjurător, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național”.

175. Cu privire la schimbarea destinației spațiilor verzi care, potrivit dispozițiilor de lege în vigoare, poate fi făcută doar pe baza unor documentații de urbanism legal aprobate, Curtea apreciază ca fiind incidente considerentele Deciziei nr.694 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.611 din 24 august 2012, și ale Deciziei nr.734 din 21 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.133 din 19 februarie 2020, în care a reținut că, în conformitate cu principiile generale stabilite prin Legea nr.350/2001, „urbanismul are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung. Acesta urmărește stabilirea direcțiilor dezvoltării spațiale a localităților urbane și rurale, în acord cu potențialul economic, social, cultural și teritorial al acestora și cu aspirațiile locuitorilor”. În considerarea semnificației acestui termen, constând în proiectarea și planificarea generală a lucrărilor de construire, de sistematizare, de reconstruire sau, după caz, de restructurare a unei localități, și coroborat cu finalitatea urmărită, Curtea a constatat că „dreptul de construire se acordă potrivit prevederilor legale, cu respectarea documentațiilor de urbanism și regulamentelor locale de urbanism aferente, aprobate potrivit Legii nr.350/2001”. Curtea a arătat că normele legale referitoare la amenajarea teritoriului și urbanism „urmăresc tocmai obținerea unui echilibru rezonabil între interesele particulare ale titularilor dreptului de proprietate și interesul public ce constă în protejarea mediului și asigurarea dreptului la un mediu sănătos, garantat de art.35 din Constituție. Pentru evitarea abuzurilor în domeniul construcțiilor, cu consecințe extrem de grave asupra dezideratului de armonizare a mediului urban concomitent cu protejarea mediului natural, legea cuprinde anumite reguli privind regimul autorizațiilor de construire, elaborate în funcție de natura, obiectivul și impactul social al fiecărui tip de construcție”. De asemenea, Curtea a mai reținut că documentațiile de



urbanism au o reglementare proprie, stabilesc condițiile de ocupare a terenurilor cu construcții și sunt rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localităților.

176. Mai mult, prin Decizia nr.286 din 22 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.569 din 31 iulie 2014, examinând dispozițiile art.56¹ din Legea nr.350/2001, care interzic inițierea și aprobarea documentațiilor de urbanism ce au ca scop intrarea în legalitate a unor construcții edificate fără autorizație de construire sau care nu respectă prevederile autorizației de construire, Curtea a reținut că acestea au fost introduse în Legea nr.350/2001 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.111 din 11 februarie 2011, în preambulul căreia legiuitorul delegat a precizat că modificarea a fost impusă, printre altele, de necesitatea „reducerii drastice a practicilor urbanismului derogatoriu, practici care au dus la un proces de transformare internă incoerentă a localităților și de extindere necontrolată ce a determinat disfuncții și costuri uneori imposibil de suportat pentru comunitățile locale, ocupări și desființări ale spațiilor verzi, ce au generat probleme grave de mediu, precum și o avalanșă de situații litigioase care au afectat securitatea juridică a investițiilor” (paragraful 20).

177. Din această perspectivă, Curtea remarcă potențialul neconstituțional al prevederilor art.13 și ale art.48 din actul normativ criticat sub aspectul încălcării dreptului la ocrotirea sănătății și a dreptului la un mediu sănătos, consacrate de art.34 și 35 din Constituție.

178. În primul rând, Curtea reține că textele criticate, atât **prin conținutul lor normativ lacunar** sub aspectul stabilirii unor minime cerințe obligatorii sau unor criterii obiective pentru aprobarea amplasării elementelor de infrastructură

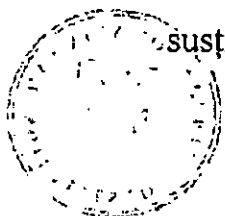


fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pe spațiile verzi situate în intravilan, cât și prin **faptul că reprezintă derogări de la regimul juridic aplicabil spațiilor verzi care instituie interdicții absolute în acest domeniu**, sunt apte să afecteze exercitarea în condiții de normalitate a drepturilor constituționale menționate, ceea ce echivalează cu **o ingerință care nu răspunde unui imperativ de ordine publică, expres și limitativ menționat la nivel legal**. Fiind norme juridice derogatorii și care instituie excepții de la dreptul comun, de strictă interpretare, acestea ar fi trebuit să prevadă concret condițiile în care se realizează schimbarea destinației de spații verzi a terenurilor. Însă, pe lângă faptul că instalarea construcțiilor urmează a se face fără modificarea prealabilă a documentațiilor de urbanism, Curtea reține că, prin art.13 din legea criticată, *legiuitorul transferă stabilirea acestor condiții fie părților care încheie contractul în baza căruia se execută lucrările de construcții*, deci implicit beneficiarilor contractului, adică furnizorilor de rețele de comunicații electronice/operatorilor de infrastructură de comunicații electronice, *fie instanței judecătorești care pronunță hotărârea prin care este recunoscut dreptul de a executa lucrările de construcții*. Consecința unei atare reglementări este aceea că persoanele fizice dintr-o comunitate urbană, în care spațiile verzi menite să asigure un anumit nivel al calității vieții sunt supuse unui regim prestabilit prin documentațiile de urbanism, nu pot avea siguranța conservării acestora pentru perioade rezonabile de timp. Dimpotrivă, legea lasă posibilitatea autorităților competente și furnizorilor de rețele de comunicații electronice/operatorilor de infrastructură de comunicații electronice să modifice acest regim în continuu, fără nicio limitare sau fără nicio condiție impusă în textele legale criticate, ceea ce accentuează riscurile ecologice urbane, având un impact negativ imediat asupra viabilității și sustenabilității acestora, asupra calității vieții și stării de sănătate a populației, mai ales în condițiile în care media de spațiu verde pentru un locuitor în România este mult sub nivelul standardului Uniunii Europene, respectiv minimum 26 de metri pătrați/locuitor.



179. În al doilea rând, Curtea învederează faptul că, potrivit principiului proporționalității, orice măsură adoptată de legiuitor trebuie să răspundă unui scop legitim, să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - menită să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Principiul proporționalității impune astfel ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, prin aceasta înțelegându-se faptul că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite (a se vedea Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 5 mai 1998, *National Farmers' Union și alții*, C-157/96). În acest context, astfel cum s-a reținut în mod constant și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 1979, *Haner c. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79; Cauza *R. c. Intervention Board*, ex parte E.D.&F.Man Sugar Ltd, C-181/84), ținând cont de tradițiile constituționale comune statelor membre, măsurile și restricțiile impuse de autoritățile publice trebuie să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de comunitate și să nu afecteze în mod disproporționat drepturile și interesele legitime ale destinatarului (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.320 din 12 mai 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.678 din 9 iulie 2021).

180. În prezenta cauză, realizând testul de proporționalitate, Curtea apreciază că, deși *scopul urmărit* de legiuitor, respectiv facilitarea dezvoltării rețelelor de comunicații electronice, este legitim și răspunde nevoii de comunicare pe cale electronică a persoanelor fizice și juridice, precum și necesității creării unei infrastructuri performante și adaptate evoluțiilor tehnologice, totuși amplasarea elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pe spațiile verzi situate în intravilan



nu reprezintă o măsură adecvată și necesară atingerii scopului menționat. Curtea subliniază că în activitatea de legiferare legiuitorul trebuie să reglementeze mecanisme de natură a permite realizarea scopului urmărit la standardul calitativ propus, fără a impune însă sarcini sau restrângeri excesive ale drepturilor individuale, indiferent de natura acestora. Or, Curtea constată că măsura legislativă instituită prin reglementarea criticată *depășește limitele a ceea ce este adecvat*, fiind de natură a deturna scopul pe care legiuitorul și-a propus să îl realizeze, consecința unei astfel de măsuri fiind afectarea unor drepturi fundamentale. Astfel, în condițiile în care o atare măsură are un impact negativ semnificativ asupra dezvoltării durabile și asupra echilibrului ecologic în comunitățile urbane, ea apare ca fiind neadecvată și chiar excesivă. Curtea apreciază că soluția legislativă criticată *nu este nici necesară* scopului legii, întrucât acesta poate fi atins și pe altă cale decât cea prin care se aduce atingere drepturilor fundamentale invocate, exercitate, printre altele, prin conservarea terenurilor cu destinația de spații verzi, terenuri identificate astfel în documentațiile de urbanism. În fine, în ceea ce privește *justul echilibru* între interesele concrete ale beneficiarilor legii, Curtea reiterează că, în aplicarea principiului proporționalității în materia legiferării, legiuitorul este ținut de o condiție de rezonabilitate, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența unor drepturi, or, prin măsura prevăzută, legiuitorul a încălcat această condiție de rezonabilitate, întrucât prevederile criticate au ca efect juridic producerea unui dezechilibru între interesul public general reprezentat de necesitatea dezvoltării rețelelor de comunicații electronice și interesele individuale ale persoanelor privind dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu sănătos.

181. Pentru toate aceste argumente, **Curtea constată că măsura dispusă prin prevederile art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de**



comunicații electronice nu este necesară, adecvată și nici proporțională, amplasarea elementelor de infrastructură fizică necesare susținerii rețelelor de comunicații electronice pe spațiile verzi situate în intravilan având un caracter excesiv, de natură a afecta drepturile protejate constituțional de art.34 și 35 din Legea fundamentală.

182. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

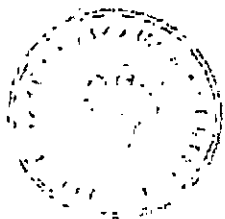
În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de deputați aparținând Uniunii Salvați România și de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.2 pct.27, cu referire la introducerea art.10² alin.(1) lit.c) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, ale art.13 și ale art.48 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice sunt neconstituționale.

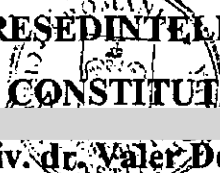
2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de deputați aparținând Uniunii Salvați România și de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.2 pct.27, cu referire la introducerea art.10² alin.(1) lit.a), b) și d) și alin.(2)-(6) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.111/2011, și ale art.10 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.



Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 mai 2022.


PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

MAGISTRAT-ASISTENT-ȘEF,
Mihaela Senia Costinescu

