



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8. Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro



Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, *sesizarea de neconstituționalitate referitoare la prevederile art.2 punctul 27, cu referire la art. 10², prin care s-a modificat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, cele ale art.10, prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și cele ale art.13 cu referire la prevederile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată cu modificările și completările ulterioare, și cele ale art. 48 cu referire la art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată, 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 (PL-x nr. 428/2021).*

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,


Avocatul Poporului,

Renate Weber



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta

Sesizare de neconstituționalitate

referitoare la prevederile **art.2 punctul 27, cu referire la art. 10²**, prin care s-a modificat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, cele ale **art.10**, prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și cele ale **art.13** cu referire la prevederile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată cu modificările și completările ulterioare, și cele ale **art. 48** cu referire la art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată, **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 (PL-x nr. 428/2021), din perspectiva următoarelor**

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Prevederile art.2 punctul 27, cu referire la art. 10² 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 (PL-x nr. 428/2021) privind modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, contravin art. 147 alin. (4) din Constituția României din perspectiva considerentelor prezentate mai jos.

Principiul obligativității deciziilor Curții Constituționale este reglementat de prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora „Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”.

Așadar, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, astfel 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 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice* 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.**

Deși, în aparență, competența acestor organe de aplicare a legii și organelor cu atribuții în domeniul securității naționale este reglementată dintr-o dublă perspectivă - în primul rând, se referă la infracțiunile de terorism și celor contra securității naționale, iar în al doilea rând, este permisă pentru punerea în aplicare a mandatelor de supraveghere tehnică, în realitate competența acestora nu este reglementată în mod clar și previzibil, în condițiile în care textul nu stabilește criteriile și procedura aplicabilă în vederea desemnării ca organe de cercetare penală a unor organe a căror atare calitate nu este prevăzută de legislația procedural penală.

Analizând soluția legislativă cuprinsă în textul menționat, apreciem că s-a transpus în dreptul pozitiv o normă care conservă viciul de neconstituționalitate reținut în considerentele **Deciziei nr.51/2016** a Curții Constituționale, prin care Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o dispoziție legală tocmai pentru că permitea serviciilor de informații, care nu sunt organe judiciare, să efectueze acte de urmărire penală.

În considerentele Deciziei nr.51/2016, făcând trimitere la legislația statelor Uniunii Europene, Curtea Constituțională a trasat legiuitorului exigențele pe care trebuie să le îndeplinească legislația care reglementează activitatea de supraveghere tehnică și de punere în executare a acesteia, în sensul că aceasta trebuie realizată prin norme clare și previzibile și să vizeze doar organele judiciare. În acest sens, codurile naționale de procedură penală prevăd, în mod expres, că activitatea de supraveghere tehnică este înfăptuită de către judecătorul de instrucție, de organele de urmărire penală și organe ale poliției și că, din punct de vedere tehnic, la realizarea acesteia sunt obligate să colaboreze, la nevoie, persoane juridice din domeniul furnizării de servicii de telecomunicații sau din alte domenii expres și limitativ prevăzute de legea procesual penală.

Or, în accepțiunea Codului de procedură penală, organele judiciare sunt strict și limitativ prevăzute de art. 30, și anume: a) organele de cercetare penală; b) procurorul; c) judecătorul de drepturi și libertăți; d) judecătorul de cameră preliminară; e) instanțele judecătorești. Observăm că organele de cercetare penală specială ale Serviciului Român de Informații constituie o categorie distinctă și nu realizează activitate judiciară, astfel încât acestea nu pot fi considerate organe judiciare.

În plus, prin **Deciziile nr. 17/2015, nr. 461/2014, nr. 440/2014 și nr. 1258/2009**, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale dispoziții legale similare celor avute în vedere în cauză, reținând, de principiu, că: „*În primul rând, ingerința în drepturile fundamentale privind viața intimă, familială și privată, secretul corespondenței și libertatea de exprimare este de o mare 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. În al doilea rând, 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 legii, 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. În al treilea rând, legea criticată nu cuprinde norme clare și precise cu privire la conținutul și aplicarea măsurii reținerii și utilizării, așa încât persoanele ale căror date au fost păstrate să beneficieze de garanții suficiente care să asigure o protecție eficientă împotriva abuzurilor și a oricărui acces sau utilizări ilicite. Astfel, legea nu prevede criterii obiective care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și pot utiliza ulterior datele păstrate, că accesul autorităților naționale la datele stocate nu este condiționat, în toate cazurile, de controlul prealabil efectuat de către o instanță sau de o entitate administrativă independentă, care să limiteze acest acces și utilizarea lor 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.” (Decizia nr. 440/2014, paragrafele 53, 54, 55, 56 și 57).

Mai mult, 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, **Curtea Constituțională 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.**

Astfel, „Reținerea și stocarea datelor, care în mod firesc este prima operațiune din punct de vedere cronologic, revine, ca obligație, furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului. Această operațiune este una tehnică, fiind realizată automat în baza unor programe informatice atâta timp cât legea prevede obligația furnizorilor desemnați de lege de a reține respectivele date. Întrucât atât potrivit Directivei 2006/24/CE, cât și conform Legii nr.82/2012, 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 furnizărilor de servicii electronice de a reține aceste date pe întreaga perioadă prevăzută expres de cadrul normativ în vigoare, respectiv pe o perioadă de 6 luni,

conform Legii nr.82/2012. De asemenea, 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. [...] 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”. Totodată, legea trebuie să ofere 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 (**Decizia nr. 440/2014, paragrafele 59 și 60**).

De asemenea, prin **Decizia nr.1258/2009**, Curtea Constituțională a reținut 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 și la secretul corespondenței și a libertății de exprimare, de asemenea, trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrariului sau a abuzului autorităților în acest domeniu”.

Cu toate că, prin **Decizia nr. 461/2014, 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. 440/2014, 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 în acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile constituționale.

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 (PL-x nr. 428/2021) conservă și perpetuează viciul de neconstituționalitate al soluțiilor legislative anterioare a căror neconstituționalitate a fost constatată.**

Așa cum am arătat anterior, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, astfel că, în situația în care instanța de control constituțional a constatat neconstituționalitatea unei anumite soluții legislative în controlul a priori de constituționalitate, nu este permis ca aceasta să devină parte a dreptului pozitiv prin intermediul unui alt act normativ, diferit de cel cu privire la care Curtea Constituțională s-a pronunțat. Or, în cazul de față, ulterior publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Deciziei nr. 461/2014, a fost adoptată **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 (PL-x nr. 428/2021)**, încercând să transpună în dreptul pozitiv o soluție legislativă care conservă viciul de neconstituționalitate al **Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice**. O asemenea reglementare este contrară Deciziei nr. 461 din 16 septembrie 2014 și, prin urmare, nesocotește art. 147 alin. (4) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale în ipoteza inițierii **unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare**, Parlamentul trebuia să se conformeze celor statuate prin decizia Curții Constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, paragraful 42, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragraful 88, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, paragraful 86, sau Decizia nr. 141 din 13 martie 2019, paragraful 96).

Ca atare, apreciem că prevederile criticate contravin art. 147 alin. (4) din Constituția României.

II. Motive intrinseci de neconstituționalitate

2. Dispozițiile art. 2 pct. 27, cu referire la art. 10² 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 (PL-x nr. 428/2021) privind modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 26 și art. 11, art. 20 și art. 148 din Constituția României

Dispozițiile art.2 punctul 27, cu referire la art. 10² din Capitolul II -” Dispoziții pentru asigurarea transunerii Codului european al comunicațiilor electronice”- al Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice (PL-x nr. 428/2021), privind modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, prevăd că:

„(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 modificările și completările ulterioare, respectiv: **a)** să permită interceptarea legală a comunicațiilor, inclusiv să suporte costurile aferente, pe durata și în condițiile menționate în actele de dispuse 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; **b)** să acorde, ia solicitarea organelor autorizate, conținutul criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, care fac obiectul actelor de dispuse conformitate cu dispozițiile Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penala, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 51/1991 privind securitatea națională, 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 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; **d)** să permită accesul la propriile sisteme informatice, în vederea copierii sau extragerii exclusiv a datelor carefac obiectul actelor de autorizare dispuse in 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, modificările și completările ulterioare. (2) Obligațiile prevăzute la alin. (1) lit. a) - c)

se aplică în mod corespunzător tuturor 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”.

(i) Examinând textul de lege criticat indicat mai sus din perspectiva respectării **principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție**, care prevede că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie” apreciem că, prevederile acestuia nu îndeplinesc criteriile de claritate, precizie și previzibilitate.

Astfel, se observă că textul de lege criticat reglementează, în principal, obligațiile furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP în sprijinirea organelor de aplicare a legii și organelor 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 modificările și completările ulterioare,

Se observă din redactarea textului criticat faptul că, acesta nu este definit în mod clar și are un aspect general și vag raportat la prevederile Legii nr.135/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.51/1991, cu modificările și completările ulterioare. În plus, acesta nu este corelat cu legislația privind protecția datelor personale, precum și cu alte acte normative aplicabile furnizorilor de servicii și rețele de comunicații electronice (spre exemplu, Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, modificată sau 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, republicată și modificată).

Așadar, apreciem 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 ale comunicațiilor, de acordare al conținutului criptat al comunicațiilor tranzitate în rețele proprii, de furnizare al 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 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.**

Completarea prevederilor cadru privind interceptarea legală a comunicațiilor, respectiv a cadrului normativ determinat de prevederile art. 138 - art.146 C.proc.pen și de prevederile Legii nr. 51/1991 privind securitatea națională, prin dezvoltarea unui text de lege care nu este suficient de precis și de clar, **nu corespunde exigențelor de calitate ale legii.**

Totodată, 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) C.proc.pen., 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 art.138 - art.146 C.proc.pen., care descriu conținutul fiecărei măsuri de supraveghere și permite verificarea respectării condițiilor de încuviințare și de punere în executare a metodelor speciale de supraveghere.

De asemenea, în acest sens sunt și prevederile **art. 170 alin. (1) și (2) C.proc.pen.**, care menționează că „*(1) În cazul în care există o suspiciune rezonabilă cu privire la pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni și sunt temeiuri de a se crede că un obiect ori un înscris poate servi ca mijloc de probă în cauză, organul de urmărire penală sau instanța de judecată poate dispune persoanei fizice sau juridice în posesia căreia se află să le prezinte și să le predea, sub luare de dovadă. (2) De asemenea, în condițiile alin.(1), organul de urmărire penală sau instanța de judecată poate dispune ca: a) orice persoană fizică sau juridică de pe teritoriul României să comunice anumite date informatice aflate în posesia sau sub controlul său, care sunt stocate într-un sistem informatic ori pe un suport de stocare a datelor informatice; b) orice furnizor de rețele publice de comunicații electronice sau furnizor de servicii de comunicații electronice destinate publicului să comunice anumite date referitoare la abonați, utilizatori și la serviciile prestate, aflate în posesia sau sub controlul său, altele decât conținutul comunicațiilor și decât cele prevăzute la art.138 alin.(1) lit. j)*”.

În plus, textul de lege criticat apare ca fiind necorelat raportat și la prevederile **art. 30 din C.proc.pen.**, care prevede că „*Organele specializate ale statului care realizează activitatea judiciară sunt: a) organele de cercetare penală [...]*”.

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, facem precizarea că aceste **activități trebuie efectuate în limitele permise de Legea nr. 506/2004**, modificată, **care impune ștergerea și/sau anonimizarea datelor de trafic**, precum și de cele statuate prin Decizia nr. 440/2014 a Curții Constituționale referitoare la prevederile Legii nr. 82/2012, republicată și modificată, și Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 8 aprilie 2014, pronunțată în cauzele conexe C-293/12 – Digital Rights Ireland Ltd împotriva Minister for Communications, Marine and Natural Resources și alții – și C-594/12 – Karntner Landesregierung și alții.

Totodată, analizând textul normativ, se remarcă și faptul că obligațiile prevăzute în acest sens incumbă atât furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP, cât și tuturor furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice, inclusiv cei de servicii de comunicații interpersonale care nu se bazează pe numere (în ceea ce privește obligațiile prevăzute de alin. (1) lit. a) - c) din același act normativ), fără a indica cerințele impuse privind accesul la conținutul comunicațiilor, criptarea, respectiv decriptarea acestora, precum și condițiile organizatorice și tehnice impuse operatorilor în acest sens.

În plus, toate costurile aferente operațiunilor de interceptare a comunicațiilor 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, întrucât sunt nevoiți să achiziționeze din bugetele proprii echipamentele necesare interceptării (echipamente care nu sunt indicate și reglementate prin lege). De altfel, și din analiza procesului legislativ rezultă că nu a fost efectuată **vreo analiză aplicată a impactului financiar al acestor modificări legislative asupra furnizorilor de rețele sau servicii de comunicații electronice**

sau furnizorilor de servicii de găzduire electronică cu resurse IP ca destinatari ai obligațiilor impuse de norma juridică.

În acest sens, **precizăm și faptul că, 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, termenul de implementare al 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 în acest caz și la timpul necesar aplicării efective a prevederilor legale.**

Așadar, legea impune o sarcină administrativă, tehnică și financiară excesivă, imprevizibilă și imprecizabilă furnizorilor și operatorilor în cauză.

Ca atare, în măsura în care noțiunile operate de lege nu sunt în mod predictibil determinate, iar sfera datelor asupra cărora se realizează controlul este incertă, apreciem că reglementarea criticată nu asigură garanții care să permită o protecție eficientă împotriva riscurilor de abuz, precum și față de orice accesare și utilizare ilicită a datelor cu caracter personal.

Or, în condițiile în care măsurile adoptate prin textul de lege criticat nu au un caracter clar, precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor mai sus menționate, 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*, se încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție. Limitarea exercițiului acestor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, rupe justul echilibru care ar trebui să existe între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte, legea criticată nereglementând garanții suficiente care să permită asigurarea unei protecții eficiente a datelor față de riscurile de abuz, precum și față de orice accesare și utilizare ilicită a datelor cu caracter personal.

Față de cele prezentate, trimiterea la sintagme 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, indicate mai sus, și nici prevederile altor acte normative.

De altfel, 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) C.proc.pen., care constă în "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". De asemenea, în același context, prin date deținute se înțelege „datele informatice” reglementate de art. 138 alin. (5) C.proc.pen., care sunt "orice reprezentare de fapte, informații sau concepte, sub o formă adecvată prelucrării într-un sistem informatic, inclusiv un program capabil să determine executarea unei funcții de către un sistem informatic". Or, accesul la un sistem informatic în scopul obținerii acestor date constituie una dintre metodele speciale de supraveghere sau cercetare potrivit art. 138 alin. (13) C. proc. pen., măsură care poate fi dispusă doar în condițiile art. 140 (de către judecător) sau a art. 141 (de către procuror, pentru o durată de maximum 48 de ore). De asemenea, datele relevante pot fi și cele generate sau prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului și reținute de către aceștia, însă și acestea pot fi obținute doar cu autorizarea judecătorului, conform art. 152 C.proc.pen..

Mai mult, 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 sau utilizări ilicite. Astfel, legea nu prevede criterii obiective care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și 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, care să limiteze acest acces și utilizarea lor 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. 17/2015 și nr. 440/2014**).

În concluzie, în condițiile în care măsurile adoptate prin legea nu au un caracter clar, precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor constituționale la viață 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, considerăm că dispozițiile criticate încalcă prevederile art. 1 alin. (5).

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului. În plus, nu poate fi considerată "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, *„textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.*

Curtea Constituțională a constatat că prin reglementarea normelor de tehnică legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară (**Decizia Curții Constituționale nr. 17/2015**).

Prin urmare, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, aceasta trebuie să precizeze cu suficientă claritate și precizie întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul indicat și ținând cont și de scopul legitim urmărit, pentru a oferi o protecție suficientă și adecvată împotriva arbitrariului.

Curtea Constituțională a statuat că legea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (**Deciziile Curții Constituționale nr. 348/2014 și nr. 302/2017**).

Mai mult, având în vedere faptul că reglementarea privește norme de procedură penală, vizând restrângerea unor drepturi și libertăți cetățenești, pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat că o consecință a prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, care prevăd obligativitatea respectării, în România, a Constituției, a supremației sale și a legilor, este aceea că **legiuitorul trebuie să reglementeze din punct de vedere normativ atât cadrul de desfășurare a procesului penal, cât și competența organelor judiciare și modul concret de realizare a fiecărei subdiviziuni, a fiecărei etape a procesului penal (Decizia Curții Constituționale nr.302/2017 și nr. 390/2014)**.

Totodată, Curtea Constituțională a constatat că reglementarea competențelor organelor judiciare reprezintă un element esențial ce decurge din principiul legalității, principiu ce se constituie într-o componentă a statului de drept. Aceasta deoarece o regulă esențială a statului de drept este aceea că atribuțiile/competențele autorităților sunt definite prin lege. Principiul legalității presupune, în principal, că organele judiciare acționează în baza competenței pe care legiuitorul le-a conferit-o, iar, subsecvent, presupune că acestea trebuie să respecte atât dispozițiile de drept substanțial, cât și pe cele de drept procedural incidente, inclusiv a normelor de competență.

Pe de altă parte, în ceea ce privește legiuitorul, principiul legalității - componentă a statului de drept - îl obligă pe acesta să reglementeze în mod clar competența organelor judiciare. În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat că legea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

Așadar, având în vedere importanța regulilor de competență în materia penală, legiuitorului îi incumbă obligația de a adopta prevederi care să determine respectarea acesteia în practică, prin reglementarea unor competențe adecvate aplicabile în caz contrar. Aceasta deoarece aplicarea efectivă a legislației poate fi obstrucționată prin absența unor competențe corespunzătoare, precum și printr-o reglementare insuficientă sau selectivă a acestora.

În plus, conferirea 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) care presupun 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 (**Decizia Curții Constituționale nr. 55/2020**).

De asemenea, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 72/2019**, a constatat că normele legale care privesc procesul penal trebuie să fie clare, precise și previzibile, ceea ce presupune, printre altele, și obligația legiuitorului de a reglementa un cadru normativ coerent în care normele edictate să se completeze și să se dezvolte reciproc într-un mod armonios, fără a crea antinomii între actul normativ care constituie sediul general al materiei și cele care reglementează aspecte particulare sau speciale ale acesteia. Prin urmare, aceste din urmă acte normative trebuie să se coroboreze cu Codul de procedură penală, să se integreze în mod organic în concepția de ansamblu a acestuia și să detalieze prevederile procedural penale.

O noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească. Astfel, legiuitorul trebuie să prevadă cu exactitate obligațiile pe care le are fiecare organ judiciar, care se impune a fi circumscrise modului concret de realizare a atribuțiilor acestora, prin stabilirea, în mod neechivoc, a operațiunilor pe care acestea le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor lor.

Menționăm și faptul că, referitor la cerințele de calitate ale legii, garanție a principiului legalității, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2010, pronunțate în cauzele Rotaru împotriva României (paragraful 52), Sissanis împotriva României (paragraful 66), Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României (paragraful 34) și Beyeler împotriva Italiei (paragraful 109), a reținut obligativitatea asigurării acestor standarde de calitate a legii drept garanție a principiului legalității, prevăzut la art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, prin Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României (paragraful 66), **instanța europeană a reținut că „sintagma «prevăzută de lege» impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern, însă vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. S-a reținut, totodată, că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.** În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

De asemenea, prin Hotărârea pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României (paragraful 52), Curtea Constituțională a reamintit jurisprudența sa constantă, conform căreia "prevăzut de lege" înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă. Totodată, în Hotărârea pronunțată în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României (paragraful 34), Curtea de la Strasbourg a statuat că noțiunea "drept" folosită la art. 7 din Convenție corespunde noțiunii de "lege" ce apare în alte articole din Convenție; ea înglobează dreptul de origine atât legislativă, cât și jurisprudențială și implică condiții calitative, printre altele, pe cele ale accesibilității și previzibilității (a se vedea și **Decizia Curții Constituționale nr. 23/2016**).

În consecință, **apreciem că textul criticat nu îndeplinește standardele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, încălcând principiul legalității procesului penal, reglementat la art. 2 din C.proc.pen. 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.**

(ii) Analizând dispozițiile criticate de mai sus din perspectiva respectării **dreptului la viața intimă, familială și privată conform art.26 din Constituția României**, care prevede că „(1) *Autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată.* (2) *Persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri*”, și **art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, apreciem 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 de supraveghere tehnică 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, și, care, astfel poate crea 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 acestora, prin stabilirea, în mod neechivoc, a operațiunilor pe care acestea le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor lor și, mai ales, a gradului de competență pe care fiecare organ judiciar îl are în fiecare etapă procesuală penală.

Ca atare, nu excludem posibilitatea ca procurorul să pună în executare supravegherea tehnică, dar aceasta trebuie să fie efectuată numai de către organele de cercetare penală strict prevăzute de lege, în mod clar și precis, și, care își desfășoară activitatea în condiții de legalitate, în caz contrar existând riscul încălcării dreptului la viața intimă, familială și privată, încălcându-se astfel art. 26 din Constituție.

În acest sens, instanța de contencios constituțional a reținut faptul că, ***având în vedere [...] caracterul intruziv al măsurilor de supraveghere tehnică [...] este obligatoriu ca aceasta să se realizeze într-un cadru normativ clar, precis și previzibil, atât pentru persoana supusă acestei măsuri, cât și pentru organele de urmărire penală și pentru instanțele de judecată. În caz contrar, s-ar ajunge la posibilitatea încălcării într-un mod aleatoriu/abuziv a unora dintre drepturile fundamentale esențiale într-un stat de drept: viața intimă, familială și privată. Este îndeobște admis că drepturile prevăzute la art. 26 din Constituție nu sunt absolute, însă limitarea lor trebuie să se facă cu respectarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, iar gradul de precizie a termenilor și noțiunilor folosite trebuie să fie unul ridicat, dată fiind natura drepturilor fundamentale limitate. Așadar, standardul constituțional de protecție a vieții intime, familiale și private și a secretului corespondenței impune ca limitarea acestora să se realizeze într-un cadru normativ care să stabilească expres, într-un mod clar, precis și previzibil care sunt organele abilitate să efectueze operațiunile care constituie ingerințe în sfera protejată a drepturilor (Decizia Curții Constituționale nr. 51/2016).***

Având în vedere domeniul de reglementare al legii, trebuie avute în vedere exigențele stabilite de instanța de contencios constituțional cu privire la protecția specifică datelor personale, respectiv stabilirea unor garanții puternice, care să ateste nivelul înalt de protecție a datelor cu caracter personal. Măsurile legislative de natură să afecteze exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale trebuie să îndeplinească un scop legitim, constând în protejarea siguranței naționale, a siguranței publice, apărarea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, precum și protejarea drepturilor și intereselor altor persoane, să fie necesare într-o societate democratică, să fie proporționale cu situația care le-a determinat, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

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

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 îndepărtarea 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.

Așadar, considerăm că limitarea exercițiului unor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, a constituit în permanență o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, astfel încât să fie menținut un just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte, însă prevederile legale criticate, cu toate că sunt de natură a realiza obiectivul urmărit, reprezintă o ingerință în drepturile garantate de art.26 din Legea fundamentală și art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care nu respectă principiul proporționalității între măsurile luate și interesul public ocrotit (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 83/2020**).

Totodată, precizăm că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în cauza *Weber și Saravia împotriva Germaniei*¹, Curtea 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 de către reclamanți a drepturilor lor garantate de art. 8 din Convenție, indiferent de măsurile luate în fapt.

Acest aspect este reluat și în hotărârea *Kennedy împotriva Regatului Unit*², care precizează că, pentru a clarifica dacă o persoană particulară se poate plânge de o ingerință ca urmare a simplei existențe a unei legislații care autorizează măsuri de supraveghere secretă, Curtea trebuie să ia în considerare disponibilitatea oricărei căi de atac la nivel intern, dar și riscul ca măsurile de supraveghere secretă să fi fost aplicate persoanei în cauză. Atunci când nu există nicio posibilitate de a contesta aplicarea unor măsuri de supraveghere secretă la nivel intern, suspiciunile și temerile populației cu privire la utilizarea abuzivă a competențelor de supraveghere secretă nu sunt nejustificate. Într-un astfel de caz, este necesar un control sporit din partea Curții, chiar dacă, în practică, riscul de supraveghere nu este mare.

Aceste aspecte s-au regăsit și în jurisprudența Curții, în hotărârea privind Asociația pentru integrarea europeană și drepturile omului și *Ekimdjiev împotriva Bulgariei*³.

În acest caz, reclamanții, o asociație fără scop lucrativ și un avocat, reprezentant al reclamanților în fața Curții, au susținut că, în temeiul unei legi privind mijloacele de supraveghere din 1997, puteau face obiectul unor măsuri de supraveghere în orice moment și fără notificare. Curtea consideră că aceștia puteau pretinde că sunt direct afectați de lege și le recunoaște statutul de victimă în temeiul art. 34 din Convenție.

În cauze în care reclamanții au avut legătură cu organizații care acționează în domeniul libertăților civile sau au reprezentat reclamanți în fața Curții, aceasta din urmă utilizează același raționament pentru a constata o ingerință în exercitarea drepturilor acestor organizații sau a membrilor lor, protejate de art. 8 din Convenție⁴.

În jurisprudența referitoare la măsurile de supraveghere secretă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului stabilește următoarele garanții minime împotriva abuzurilor de autoritate pe

¹ Weber și Saravia împotriva Germaniei (dec.), nr. 54934/00, pct. 78, CEDO 2006-XI.

² Kennedy împotriva Regatului Unit, nr. 26839/05, 18 mai 2010.

³ Asociația pentru integrarea europeană și drepturile omului și Ekimdjiev împotriva Bulgariei, nr. 62540/00, pct. 58-60, 28 iunie 2007.

⁴ Liberty și alții împotriva Regatului Unit, nr. 58243/00, pct. 56-57, 1 iulie 2008.

care legea trebuie să le conțină: natura infracțiunilor care pot duce la un mandat de interceptare; definirea categoriilor de persoane care ar putea fi supuse interceptării; stabilirea unei limite a duratei executării măsurii; procedura de urmat pentru examinarea, utilizarea și păstrarea datelor colectate; măsurile de precauție ce trebuie luate pentru comunicarea datelor către alte părți; precum și circumstanțele în care este posibilă sau necesară ștergerea ori distrugerea înregistrărilor⁵.

În plus, **pentru a nu depăși limitele necesității în sensul art. 8 paragraful 2 din Convenție, trebuie respectate cât mai fidel posibil, în procedurile de control, valorile unei societăți democratice.** Într-un domeniu în care abuzurile sunt, potențial, destul de ușoare în cazuri individuale și ar putea avea consecințe negative pentru societatea democratică în ansamblu, este dezirabil în principiu să se încredințeze acest control unei instanțe deoarece puterea judecătorească oferă cele mai bune garanții de independență, imparțialitate și procedură legală (Klass și alții împotriva Germaniei, pct. 55-56). Cu toate acestea, din cauza pericolului pentru democrație inerent unei astfel de legi, Curtea subliniază că statele nu dispun totuși de o putere nelimitată de a aplica măsuri de supraveghere secretă a persoanelor aflate sub jurisdicția lor, în numele luptei împotriva spionajului și a terorismului. Întrucât puterea de a supraveghea în secret cetățenii este caracteristică statului polițienesc, nu este tolerabilă decât în măsura în care mijloacele prevăzute de legislație pentru a atinge aceste scopuri rămân în interiorul granițelor a ceea ce este necesar într-o societate democratică. Este vorba despre a pune în balanță interesul statului pârât de a-și proteja securitatea națională și gravitatea atingerii aduse dreptului reclamantului la respectarea vieții sale private (Klass și alții împotriva Germaniei, pct. 49).

Ascultarea convorbirilor telefonice și alte forme de interceptare a convorbirilor telefonice constituie o ingerință gravă în dreptul la respectarea vieții private și a 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 ce pot fi utilizate devin tot mai sofisticate (Cauza Kruslin împotriva Franței, pct. 33). Atunci când pun în balanță, pe de o parte, interesul statului pârât de protejare a securității sale naționale, prin măsuri de supraveghere secretă, 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 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** [Roman Zakharov împotriva Rusiei (MC), pct. 232; İrfan Güzel împotriva Turciei, pct. 85].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea art. 8 în cazul în care conversațiile telefonice ale reclamantilor, legate de urmărirea penală lor pentru săvârșirea unor infracțiuni, au fost interceptate, „contorizate” sau ascultate, cu încălcarea legii (Malone împotriva Regatului Unit; Khan împotriva Regatului Unit). Expresia „prevăzută de lege” nu impune doar respectarea legislației interne, aceasta referindu-se totodată la calitatea legislației, care trebuie să fie compatibilă cu statul de drept (Halford împotriva Regatului Unit, pct. 49). În contextul supravegherii sub acoperire de către autoritățile publice, **dreptul intern trebuie să ofere protecție împotriva ingerințelor arbitrare în exercitarea de către o persoană a unui drept** prevăzut la art. 8 (Khan împotriva Regatului Unit, pct. 26-28).

⁵ Amann împotriva Elveției (MC), nr. 27798/95, pct. 56-58, CEDO 2000-II; Prado Bugallo împotriva Spaniei, nr. 58496/00, pct. 30, 18 februarie 2003; Weber și Saravia, citată anterior, pct. 95; și Asociația pentru Integrare Europeană și Drepturile Omului și Ekimdzhiev, citată anterior, pct. 76.

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 (ibidem). În cazul în care nu există un sistem legal de reglementare a utilizării dispozitivelor de ascultare în secret a convorbirilor, iar orientările cu privire la acestea nu sunt nici obligatorii din punct de vedere juridic, nici direct accesibile publicului, ingerința nu este „prevăzută de lege”, astfel cum se prevede la art. 8 paragraful 2 din Convenție, și, prin urmare, constituie o încălcare a art. 8 (ibidem, pct. 27-28).

Și în cauza Liberty și alții împotriva Regatului Unit 1 iulie 2008 (hotărâre), Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 8 din Convenție. A considerat că, la momentul relevant, dreptul intern nu indica cu suficientă claritate, astfel încât să ofere o protecție adecvată împotriva abuzului de putere, domeniul de aplicare sau modul de exercitare a marjei de apreciere foarte extinse conferite autorităților pentru a intercepta și examina comunicațiile externe. În special, nu prevedea, astfel cum impune jurisprudența Curții, într-o formă accesibilă publicului, nicio indicație despre procedura aplicabilă selectării în vederea examinării, partajării, stocării și distrugerii materialului interceptat. Ingerința în drepturile reclamantelor în temeiul art. 8 nu era, prin urmare, „prevăzută de lege”.

Totodată, în cauza Szabó și Vissy împotriva Ungariei 12 ianuarie 2016 (hotărâre), Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 8 din Convenție. În acest caz, s-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, Curtea nu a fost convinsă că legislația în cauză oferea 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.

În cauza Big Brother Watch și alții împotriva Regatului Unit (nr. 58170/13, nr. 62322/14 și nr. 24960/15) din data de 13 septembrie 2018 (hotărârea Camerei), Curtea a hotărât, cu cinci voturi la două, că regimul de interceptare în masă a încălcat art. 8 din Convenție din cauza, pe de o parte, a unei insuficiente supravegheri aplicată atât „furnizorilor” de internet pentru interceptare, cât și procesului de filtrare, căutare și selectare a comunicațiilor interceptate pentru examinare, precum și, pe de altă parte, din cauza caracterului inadecvat al garanțiilor legate de selectarea „datelor de comunicare relevante” pentru examinare. În această privință, Curtea a constatat că utilizarea unui regim de interceptare în masă nu presupune în sine o încălcare a Convenției, dar observă că un asemenea regim ar trebui să respecte criteriile enunțate în jurisprudența sa.

Menționăm că România a devenit parte la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în urma ratificării ei prin Legea nr. 30/1994, asumându-și obligația de a-i respecta prevederile, precum și interpretarea dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului Convenției, în limitele prevăzute de aceasta. În caz contrar, România ar fi în situația unei părți la Convenție care nu își respectă obligațiile asumate pe planul dreptului internațional public și al dreptului intern, contrar prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) și art. 20 alin. (1) din Constituție (**Decizia Curții Constituționale nr. 233/2011**).

În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut în jurisprudența sa (cauza Dumitru Popescu c. României, Hotărârea din 26 aprilie 2007, cauza Vermeire c. Belgiei, Hotărârea din 29 noiembrie 1991) faptul că prevederile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare, acest aspect implicând obligația pentru judecătorul national de a asigura efectul deplin al

normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională. Curtea Europeană a constatat că statutul conferit Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture, din oficiu sau la cererea părților, prevederile dreptului intern pe care le consideră incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale (**Decizia Curții Constituționale nr. 724/2010**).

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

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

(iii) Analizând reglementările criticate raportat la dispozițiile **art. 11, art. 20 și art. 148 din Constituția României**, apreciem că **prevederile alin. (3) – (6) ale art. 10² din actul normativ indicat contravin art. 4 pct. (1) – Principiul de excludere a autorizării prealabile – din Directiva 2000/31/EC a Parlamentului European și a Consiliului**, asupra unor aspecte ale serviciilor societății informaționale, care prevede că: *„Statele membre veghează ca accesul la activitatea de furnizor de servicii ale societății informaționale și desfășurarea acesteia să nu poată fi supuse unui regim de autorizare prealabilă sau oricărei alte cerințe cu efect echivalent”*, precum și prevederilor Codului European al Comunicațiilor Electronice pentru aceleași considerente.

Totodată, corespunzător transpunerii **Directivei (UE) 2018/1972** a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (reformare) prin actul normativ criticat, amintim faptul că această directivă **stabilește un cadru armonizat pentru reglementarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, a facilităților asociate și a serviciilor asociate, precum și a anumitor aspecte privind echipamentele terminale**. *Directiva stabilește sarcinile care revin autorităților naționale de reglementare și, după caz, altor autorități competente și instituie o serie de proceduri care să asigure aplicarea armonizată a cadrului de reglementare în întreaga Uniune și are ca scop: (i) realizarea pieței interne în domeniul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice care să aibă ca rezultat instalarea și adoptarea rețelelor de foarte mare capacitate, o concurență durabilă, interoperabilitatea serviciilor de comunicații electronice, accesibilitatea și securitatea rețelelor și a serviciilor, precum și beneficii pentru utilizatorii finali; și (ii) garantarea furnizării în întreaga Uniune a unor servicii destinate publicului, de bună calitate și la prețuri accesibile, printr-o concurență efectivă și prin posibilități de alegere efective, abordarea cazurilor în care piața nu îndeplinește în mod satisfăcător necesitățile utilizatorilor finali, inclusiv necesitățile utilizatorilor cu dizabilități de a accesa serviciile în condiții de egalitate cu ceilalți, precum și stabilirea drepturilor necesare pentru utilizatorii finali.*

Mai mult, **această directivă nu aduce atingere: (i)** obligațiilor impuse de dreptul Uniunii sau celor impuse de dreptul intern în conformitate cu dreptul Uniunii în ceea ce privește serviciile furnizate prin intermediul rețelelor și serviciilor de comunicații electronice; **(ii)** măsurilor luate la nivelul Uniunii sau la nivel național, în conformitate cu dreptul Uniunii, care urmăresc obiective de interes general, în special în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal și a vieții private, reglementarea conținutului și politica în domeniul audiovizualului; **(iii)** acțiunilor întreprinse de statele membre pentru a asigura ordinea publică, siguranța publică și

apărarea; **(iv)** Regulamentelor (UE) nr. 531/2012 și (UE) 2015/2120, precum și Directivei 2014/53/UE. Comisia, Organismul Autorităților Europene de Reglementare în Domeniul Comunicațiilor Electronice (O.A.R.E.C.) și autoritățile vizate **asigură respectarea normelor Uniunii în materie de protecție a datelor atunci când prelucrează date cu caracter personal.**

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 (PL-x nr. 428/2021)* cuprinde dispoziții care excedează cadrului de reglementare al directivei, contravenind principiului loialității constituționale care presupune ca Parlamentul să legifereze în acord cu art. 148 alin. (4) din Constituție.

Cu privire la aceste aspecte, menționăm și faptul că, potrivit **Avizului nr. 781 din data de 29.09.2021 emis de Consiliul Legislativ** referitor la proiectul de *Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul comunicațiilor electronice și pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice (PL-x nr. 428/2021)*, 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 (a se vedea Anexele II, V, VI, VII, VIII și XI, care nu se regăsesc preluate la nivelul legislativ)*.

Sub acest aspect, constatăm maniera defectuoasă în care legiuitorul a înțeles să aplice normele de tehnică legislativă necesare elaborării actelor normative, norme prevăzute expres de Legea nr.24/2000, republicată.

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 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.

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.**

Totodată, Curtea Constituțională a reținut că art. 20 din Constituție cuprinde reguli care privesc de fapt transpunerea în practică a dispozițiilor constituționale privind drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor și care trebuie interpretate prin coroborare cu dispozițiile art. 11 din Constituție, ce consacră corelația dintre dreptul internațional și dreptul intern (**Decizia Curții Constituționale nr. 103/2001**).

În concluzie, **prevederile art. 2, punctul 27, art. 10² alin. (3) – (6) 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 (PL-x nr. 428/2021) aduc atingere prevederilor art. 11, art. 20 și art. 148 din Constituția României.**

3. 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 (PL-x nr. 428/2021), prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 44 din Constituția României din perspectiva motivelor prezentate mai jos.

Prevederile **art.10** din cadrul Secțiunii a 1-a, cu denumirea marginală „Dispoziții speciale privind realizarea și autorizarea executării lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice și elementele rețelelor de comunicații electronice”, Subsecțiunii 1 „Dispoziții speciale privind realizarea lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice și elementelor rețelelor de comunicații electronice” ce face parte din Capitolul III - ”Dispoziții pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice”-, **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 (PL-x nr. 428/2021)**, prin care s-a modificat **Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, prevăd că: „(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 rețelelor 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 – art.103 din Legea nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică în mod corespunzător, ale dispozițiilor alin.(7), 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 să 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 asuma obligația de a-i despăgubi pe proprietarii terenurilor respectiv 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 prejudiciile cauzate acestora prin scoaterea definitivă din circuitul agricol al 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 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 prevăzute la alin.(1) scoase din circuitul agricol”.

(i) Analizând dispozițiile art.10 din textul de lege criticat, considerăm că acestea contravin art. 1 alin. (5) din Constituție, prevederile acestuia neîndeplinind criteriile de claritate, precizie și previzibilitate necesare în acest caz.

Astfel, se 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.

Urmărind textul de lege criticat se observă că legiuitorul a apreciat că, **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 pe terenuri ale căror 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 asuma obligația de a-i despăgubi pe proprietarii terenurilor respectiv în situația identificării ulterioare a acestora; c) suprafața cumulată a amprenteii 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.

Ca atare, 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 proprietarul/propietarii terenului în cauză.**

În acest caz, **în opinia noastră, se pun în discuție două aspecte, unul privește ocuparea terenului în cauză, fără acordul proprietarului, iar altul privește schimbarea categoriei de folosință a terenului ocupat, fără a avea în acest sens acordul proprietarului.**

În prima situație avută în vedere, legea nu prevede nicio reglementare cu privire la ocuparea terenului în cauză, cu lucrări de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelelor de comunicații electronice. Mai mult, textul de lege criticat nu face trimitere nici la vreo lege specială prevăzută în acest caz pentru furnizorii/operatorii de infrastructură sau rețele.

Așadar, în acest caz, **proprietarii unor astfel de terenuri nu beneficiază de o protecție adecvată împotriva arbitrariului furnizorilor sau operatorilor de rețele și infrastructuri, precum și cel al autorităților competente în acest sens.**

În a doua situație, **proprietarii terenurilor vor fi despăgubiți pentru eventualele prejudicii cauzate acestora prin scoaterea definitivă din circuitul agricol al terenului.** Însă, procedura prevăzută de lege pentru calculul despăgubirilor și plata efectivă a acestora, precum și termenele de acordare a acestora (nu sunt impuse termene clare și ferme, menționarea acestora fiind *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.

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 subiectelor de drept, inclusiv puterii legislative, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală și să asigure calitatea actelor normative emise.

În opinia noastră, un act normativ trebuie să fie precis, previzibil și, totodată, să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. Curtea Constituțională a reținut constant că, în astfel de situații, **„orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66)” (Decizia Curții Constituționale nr. 62/2018).**

Analizând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59) și a Curții Constituționale (Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012 și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011), referitoare la cerințele de calitate a legii, se observă că aceasta a avut în vedere aspecte intrinseci actului normativ, și anume diferite deficiențe sau insuficiențe de redactare care afectează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea normei juridice, iar **prin nerespectarea acestor cerințe se aduce atingere unor drepturi, libertăți sau principii fundamentale.**

O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita.

Din jurisprudența mai sus indicată se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional.

Totodată, **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată și modificată**, stabilește anumite cerințe de calitate a legii, cum ar fi cele reglementate la art. 8 alin. (4) teza întâi, potrivit căreia "*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*", sau la art. 36 alin. (1), care prevăd că „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*". Regulile astfel normativizate transpun cerințele de calitate a legii referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea textului cuprins într-un act normativ, așadar la aspectele intrinseci normei juridice, și nu exterioare acesteia (**Decizia Curții Constituționale nr. 62/2018**).

Cu alte cuvinte, principiul previzibilității impune autorităților publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative previzibile și care să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. 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.

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 noastră, să afecteze esențial securitatea circuitului civil.

În plus, în ceea ce privește afectarea terenului său de infrastructura dezvoltată, precum și de scoaterea acestuia din circuitul agricol, actul normativ lasă la aprecierea exclusivă a furnizorilor sau operatorilor de rețele și infrastructuri reglementarea acestor aspecte, proprietarul fiind lipsit de protecție în acest sens.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Vontas și alții c. Greciei, 2009, 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

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 Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în cauza Scordino c. Italiei, 2006, 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 (**Decizia Curții Constituționale nr. 655/2011**).

În concluzie, apreciem că normele criticate nu conțin suficiente garanții menite să ocrotească și să garanteze dreptul de proprietate al titularilor supuși acestei proceduri speciale reglementată în cauză, iar prevederile legale criticate aduc atingere art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie, previzibilitate și securitate juridică.

(ii) Examinând prevederile art.10 din textul de lege criticat, apreciem că acestea contravin art. 44 din Constituție.

Prin textele de lege criticate se reglementează posibilitatea de trecere obligatorie, în folosința furnizorilor de rețele de comunicații electronice sau a operatorilor de infrastructură de comunicații electronice, terenurile aflate în circuitul agricol de pe teritoriul întregii țări.

Astfel, **pentru a executa lucrări de construcții privind infrastructura fizică destinată susținerii rețelelor de comunicații electronice aceștia pot să ocupe și să scoată definitiv din circuitul agricol terenurile pe care execută lucrările de construcții, fără a avea acordul valabil exprimat al proprietarul/prorietarii terenurilor în cauză.**

În plus, suprafața cumulată a amprenteii 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 prejudiciile cauzate acestora prin scoaterea definitivă din circuitul agricol al terenului.

Față de aceste prevederi, considerăm că 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, 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 scoate din categoria de folosință agricolă.

În acest caz, în opinia noastră, proprietarii acestor terenuri nu beneficiază de o protecție adecvată împotriva arbitrariului 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.

Menționăm că, dreptul de proprietate privată constituie obiectul unui regim de ordin constituțional, fiind garantat prin art. 44 din Constituție, iar în aplicarea acestor dispoziții, Codul civil definește prin art. 555 faptul că „*proprietatea privată ca fiind dreptul titularului de a posedea, de a folosi și de a dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege. Conținutul juridic al dreptului de proprietate cuprinde posesia, folosința și dispoziția, attribute care configurează puterea pe care proprietarul o are asupra lucrului*”.

În speță, procedând în acest mod, legiuitorul încalcă dreptul de proprietate privată, ocrotit prin **art. 44 alin. (1) și (2) prima teză din Legea fundamentală**, care prevede că: „(1) *Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. (2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular*”.

Finalitatea prevederilor constituționale invocate constă în asigurarea respectării dreptului de proprietate, ca drept subiectiv fundamental, într-o dimensiune rezonabilă, de natură să asigure respectarea drepturilor și intereselor legitime ale subiecților de drept în cauză.

Cu alte cuvinte, se poate reține că este înfrânt justul echilibru care trebuie să existe între interesele generale și cele individuale. Or, statul are nu doar obligația negativă de a nu adopta măsuri care să afecteze proprietatea, ci și obligația pozitivă, de a asigura, cu alte cuvinte, de a garanta dreptul de proprietate privată. Prin urmare, textul constituțional al art. 44 determină, pe lângă obligația negativă a legiuitorului de a nu interveni printr-o dispoziție legislativă de stabilire a unei condiții excesive, în sensul de a împiedica titularul dreptului de proprietate de a se bucura de plenitudinea dreptului său, și o obligație pozitivă a acestuia de a asigura valorificarea acestui drept și de a proteja titularul dreptului de proprietate.

În cauză, apreciem că, din contră, legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația negativă de a nu interveni în dreptul de proprietate privată și, pe cale de consecință, se poate reține că, prin nerespectarea principiului proporționalității s-a afectat însăși substanța dreptului de proprietate, măsura neputând fi calificată ca una de stabilire a conținutului și limitelor dreptului de proprietate, în sensul art.44 alin.(1) din Constituție (**Decizia Curții Constituționale nr. 662/2014**).

În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (spre exemplu, cauza Dacia S.R.L. c. Moldovei, 2008, cauza James și alții c. Regatului Unit, 1986, cauza Sporong și Lönnroth c. Suediei, 1982), care a precizat în repetate rânduri că *„art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale cuprinde trei reguli distincte: prima, stabilită în prima teză din primul paragraf, este de natură generală și enunță principiul respectării proprietății; a doua regulă, cuprinsă în teza a doua a aceluiași paragraf, se referă la privațiunea de proprietate și o supune anumitor condiții; regula a treia, consemnată în al doilea paragraf, recunoaște statelor prerogativa, între altele, de a reglementa folosința bunurilor în conformitate cu interesul general. Între aceste reguli există o interdependență”*.

Conform principiului proporționalității, orice măsură trebuie să fie adecvată (adică să fie capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului), necesară (respectiv indispensabilă pentru îndeplinirea scopului) și proporțională (să existe justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

De asemenea, privarea de proprietate impune statului obligația de a-l despăgubi pe proprietar, pentru că, fără plata unei sume rezonabile, raportată la valoarea bunului, măsura constituie o atingere excesivă a dreptului la respectarea bunurilor sale. Imposibilitatea de a obține fie și o despăgubire parțială, dar adecvată în cadrul privării de proprietate, constituie o rupere a echilibrului între necesitatea protecției dreptului de proprietate și exigențele de ordin general (a se vedea și **Decizia Curții Constituționale nr. 871/2007**).

În jurisprudența Curții Constituționale, prin **Decizia nr. 59/2004**, s-a constatat că, *„legiuitorul ordinar este așadar 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”*.

În acest sens, instanța de contencios constituțional a reținut și faptul 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. 430/2013**).

În context, considerăm că textul de lege în cauză, 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.

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

Mai mult, textul normativ vizat, având în vedere stabilirea unor obligații specifice, cu impact semnificativ asupra proprietarilor, impune necesitatea existenței unor garanții substanțiale împotriva acțiunilor arbitare și discriminatorii din partea furnizorilor/operatorilor de comunicații și rețele, precum și din partea statului.

Așadar, apreciem că legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația negativă de a nu interveni în dreptul de proprietate privată, afectând însăși substanța dreptului de proprietate și, totodată că, nu există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor.

În concluzie, **dispozițiile criticate sunt contrare art. 1 alin. (5) și art. 44 din Constituția României.**

4. Dispozițiile art.13 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 (PL-x nr. 428/2021), cu referire la prevederile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată cu modificările și completările ulterioare, și cele ale art. 48 din același act normativ criticat, cu referire la art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată, contravin prevederilor art. 34, art. 35 și art. 53 din Constituția României.

Prevederile **art.13 din legea criticată indicată mai sus**, din cadrul Secțiunii a 1-a, cu denumirea marginală „Dispoziții speciale privind realizarea și autorizarea executării lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice și elementele rețelelor de comunicații electronice”, Subsecțiunii 1 „Dispoziții speciale privind realizarea lucrărilor de construcții privind infrastructura fizică necesară susținerii rețelelor de comunicații electronice și elementelor rețelelor de comunicații electronice” ce face parte din Capitolul III - ”Dispoziții pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice”-, prin care s-a modificat **Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată cu modificările și completările ulterioare**, prevăd că: „(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 din intravilanul localităților, 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 căria 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 din zonele urbane, 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.****

Totodată, dispozițiile **art.48 din același act normativ**, din cadrul Secțiunii a 3-a, cu denumirea marginală "Modificări și completări ale unor acte normative" ce face parte din Capitolul III - "Dispoziții pentru stabilirea unor măsuri de facilitare a dezvoltării rețelelor de comunicații electronice"-, prevăd că: „*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**»”.*

(i) Soluția legislativă prevăzută de **art.13 din actul normativ criticat** permite, cu titlu de excepție, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi în vederea amplasării destinației terenurilor amenajate ca spații verzi în vederea amplasării elemente 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 **contravine art. 34 privind dreptul la ocrotirea sănătății și art. 35 privind dreptul la un mediu sănătos din Constituția României** 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.

Analizând dacă regula interdicției legale absolute privind schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi este constituțională, Curtea Constituțională a decis în jurisprudența sa că această 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.**

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 literatura⁶ 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 *drepturile 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 menținerea echilibrului ecologic.

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 reală a dreptului la un mediu

⁶ M. Safta, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți, ed. A 7-a revizuită, pag. 315

sănătos al fiecărei persoane. În considerentele **Deciziei nr. 80/2014**, 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 Curții Europene a Drepturilor Omului 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**.

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 mp. 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 mp/locuitor.

În România, **situația spațiilor verzi urbane este mult sub nivelul standardelor europene, media fiind de doar 18 mp/locuitor**, din cauza, în special, diminuării suprafeței acestora în ultimii 15 ani.

Referitor la principiul proporționalității, acesta este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public.

În același sens, în jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a afirmat că „*este necesar ca legiuitorul să instituie criterii obiective care să reflecte exigențele principiului proporționalității*” (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 71/1996**). Principiul proporționalității impune 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 inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite (a se vedea Hotărârea Curții Europene de Justiție din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96).

Așadar, 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 aduce atingere dreptului la un mediu sănătos, exercitat, printre altele, prin conservarea terenurilor cu destinația spațiilor verzi terenurilor identificate astfel în documentațiile de urbanism**.

Avem în vedere și faptul că 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.

(ii) Dispozițiile art. 48 din legea criticată, cu referire la cu referire la art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată, **încalcă exigențele constituționale ale art. 53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi numai prin lege, din perspectiva unei lacune legislative, dar și a încălcării principiului 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.

Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (*lex certa*, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unei reglementări care vizează raporturile juridice cu o autoritate publică.

Regula stabilită de art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005, modificată, 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.

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 de 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, astfel cum este redat mai sus, 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 nu trebuie să depășească 50 de metri pătrați și 10% din suprafața totală a spațiului verde în cadrul căreia sunt amplasate.

În concluzie, în lipsa unor prevederi legale concrete privind condițiile schimbării destinației terenului spațiu verde și a limitei maxime a suprafeței supusă 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.**

Prin urmare, în opinia noastră, **textele de lege criticate contravin prevederilor art. 34, art. 35 și art. 53 din Constituția României.**

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului** apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor 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 (PL-x nr. 428/2021)*, respectiv a dispozițiilor: **(i) art.2 punctul 27, cu referire la art. 10²**, prin care s-a modificat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, față de prevederile **art. 147 alin (4), art. 1 alin. (5), art. 26, art. 11, art. 20 și art. 148 din Constituția României și față de art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, (ii) art.10**, prin care s-a modificat Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, față de prevederile **art. 1 alin. (5) și art. 44 din Constituția României și (iii) art.13** cu referire la prevederile Legii nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată cu modificările și completările ulterioare, și cele ale **art. 48** cu referire la art. 71 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată, **față de art. 34, art. 35 și art. 53 din Constituția României** și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

AVOCATUL POPORULUI,



București, 8 martie 2022