



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind
comunicațiile electronice, cu modificările și completările
ulterioare**

Analizând proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.48 din 02.04.2014,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice, cu modificările și completările ulterioare, intervențiile legislative vizând, potrivit Expunerii de motive, *„stabilirea unui cadru juridic clar, bine definit în domeniul luptei împotriva criminalității organizate și în special a formelor sale grave ori cu caracter transfrontalier, precum și a actelor de terorism”*.

Prin conținut și obiectul de reglementare, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că în data de 7.02.2014, Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență privind reținerea datelor necesare identificării consumatorilor în sectorul comunicațiilor electronice mobile, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu

adresa nr.18 din data de 05.02.2014. Respectivul proiect conținea soluții similare cu cele ale prezentului proiect de lege.

3. La Expunerea de motive, referitor la afirmația conform căreia este „*dificilă identificarea utilizatorilor de cartele preplătite în cazul activităților efectuate pentru desfășurarea cercetării penale ori pentru cunoașterea, prevenirea și contractarea riscurilor ori amenințărilor la adresa securității naționale*”, semnalăm că prezenta inițiativă se aplică persoanelor fizice și juridice care achiziționează servicii de comunicații electronice mobile ale furnizorilor din România, dar cartele de telefonie preplătite pot fi achiziționate și în alte state unde nu există obligativitatea identificării utilizatorului, iar posesorii lor pot intra pe teritoriul României și pot folosi aceste cartele prin activarea serviciului de roaming, ceea ce face ca eficacitatea prezentelor norme să se reducă.

Pentru corelare cu titlul proiectului de lege, este necesară reformularea corespunzătoare a expresiei de pe ultima pagină: „*În considerarea celor prezentate, a fost elaborat proiectul act normativ privind reținerea datelor necesare identificării consumatorilor în sectorul comunicațiilor electronice*”.

Totodată, semnalăm că, potrivit prevederilor art.2 din Decretul Președintelui României nr.261 din data de 5 martie 2014, domnul Gabriel Oprea este numit în funcția de viceprim-ministru și ministru al afacerilor interne, astfel încât trebuie corectată denumirea titlaturii acestuia, și anume cea de viceprim-ministru și ministru **interimar** al afacerilor interne.

4. Analizat din perspectiva dreptului Uniunii Europene, proiectul de lege, deși nu constituie transpunerea unui act juridic european, are rolul de a asigura un climat de normalitate și siguranță civică, prin prevenirea criminalității, inclusiv a formelor sale grave ori cu caracter transfrontalier, precum și a actelor de terorism. Menționăm că, la nivelul Uniunii Europene, nu există un act normativ de natură să oblige statele membre să identifice utilizatorii cartelelor de telefonie preplătite.

Precizăm însă că, prin intermediul mai multor documente juridice sau norme de recomandare adoptate de către instituțiile europene, s-a solicitat statelor membre să **protejeze drepturile și libertățile persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal**, în special dreptul lor la viață privată, în vederea asigurării circulației libere în cadrul Comunității a datelor cu caracter personal. Astfel, în vederea păstrării și apărării ordinii

juridice proprii unui stat de drept, prin *Directiva 2002/58/CE privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice*, sunt armonizate dispozițiile în domeniu ale statelor membre, în vederea asigurării unui nivel echivalent de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, mai ales a dreptului la confidențialitatea datelor personale, în domeniul prelucrării de date personale în sectorul comunicațiilor electronice și a liberei circulații a acestor date și a serviciilor și a echipamentelor de comunicații electronice în interiorul Uniunii. Principiul general aplicabil impus de directivă stabilește că aceste date trebuie să fie *șterse sau făcute anonime*, cu excepția datelor necesare pentru facturare sau plăți pentru interconectare, atunci când acestea nu mai sunt necesare în scopul transmiterii unei comunicări.

Directiva 2002/58/CE precizează totuși și faptul că, **în anumite condițiile, statele membre pot limita domeniul de aplicare al acestui principiu**, făcând în acest sens trimitere la unele restricții necesare, adecvate și proporționale, proprii unei societăți democratice, impuse de *garantarea siguranței naționale, apărare, siguranță publică sau prevenirea, cercetarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor sau a utilizării neautorizate a sistemelor de comunicații electronice*.

În acest sens, **Concluziile Consiliului de Justiție și Afaceri Interne din decembrie 2002** au subliniat faptul că din cauza creșterii semnificative a posibilităților oferite de comunicațiile electronice, datele referitoare la utilizarea comunicațiilor electronice sunt deosebit de importante și, în consecință, **reprezintă un instrument valoros în vederea prevenirii, cercetării, detectării și urmării penale a infracțiunilor și, în special, a criminalității organizate**. Astfel, s-a apreciat că este esențial ca statele membre să adopte un *regim juridic unitar și armonizat*, care să îndeplinească cerințele impuse de realizarea echilibrului între interesul personal și interesul social, în consens cu principiile generale necesare funcționării unui stat de drept.

În deplină corelare cu dispozițiile din Directiva 2002/58/CE, a fost adoptată **Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE**. Cadrul legal dezvoltat de

această directivă se referă numai la acele date generate sau prelucrate ca urmare a unei comunicații sau a unui serviciu de comunicații și *nu se referă la date care să reprezinte și conținutul acestor informații*. Menționăm că această directivă a fost transpusă în legislația națională prin **Legea nr.82/2012** privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice.

În conformitate cu articolul 4 din Directivă, fiecare stat membru are obligația să adopte măsuri juridice și administrative care să asigure și să garanteze că datele, definite și identificate prin mijloace și proceduri tehnice (*date de trafic și localizare, sursa de comunicație, destinație, echipament de comunicație, ș.a.*), sunt **furnizate numai autorităților competente, în cazuri bine identificate și specifice, în conformitate cu dreptul intern**. Se precizează că procedurile care trebuie să fie urmate și condițiile care trebuie să fie îndeplinite pentru a obține acces la datele păstrate în conformitate cu cerințele de necesitate și proporționalitate să fie clar definite în dreptul intern al fiecărui stat, sub rezerva dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii Europene sau ale dreptului internațional public și, în special, a dispozițiilor CEDO, astfel cum acestea au fost interpretate de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului de la Strasbourg.

În conformitate cu art.14 din Directivă, Comisia Europeană a întocmit un raport către Consiliu și către Parlamentul European - COM(2011) 225 final, din 18 aprilie 2011, în care a analizat aplicarea Directivei de către statele membre și impactul acesteia asupra operatorilor economici și a consumatorilor. În acesta, se precizează că *„Ponderea utilizatorilor de telefonie mobilă care folosesc servicii preplătite variază în UE. Unele state membre au susținut că, în special atunci când sunt achiziționate într-un alt stat membru, cartelele SIM preplătite, ai căror posesori nu sunt identificați, ar putea fi, de asemenea, utilizate de persoane implicate în activități infracționale ca mijloc de evitare a identificării în cursul cercetării penale. Șase state membre (Danemarca, Spania, Italia, Grecia, Slovacia și Bulgaria) au adoptat măsuri care necesită înregistrarea cartelor SIM preplătite. Acestea și alte state membre (Polonia, Cipru, Lituania) au susținut opțiunea adoptării de măsuri la nivelul UE pentru înregistrarea obligatorie a identității utilizatorilor de servicii*

preplătite. Eficacitatea acestor măsuri naționale nu a fost dovedită. Au fost evidențiate limitări potențiale, de exemplu, în cazurile de furt de identitate sau atunci când cartela SIM este achiziționată de un terț ori atunci când un utilizator activează serviciul de roaming prin conectarea cu o cartelă cumpărată într-o țară terță. În general, Comisia nu este convinsă de necesitatea de a acționa în acest domeniu la nivelul UE în acest stadiu.”

5. Referitor la măsurile propuse, semnalăm existența mai multor acte normative care reglementează acest domeniu. Avem în vedere în principal **Legea nr.506/2004** privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, precum și **Legea nr.82/2012** privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice.

Semnalăm însă că unele norme din proiect sunt similare cu cele din **Legea nr.82/2012**, rezultând astfel o dublă reglementare.

Ca atare, având în vedere obiectul de reglementare al prezentului proiect, precum și dispozițiile Legii nr.82/2012, este de analizat dacă actualul proiect nu ar trebui să fie regândit ca un proiect de modificare și completare a respectivei legi. În caz contrar, aplicarea prevederilor prezentului proiect este de natură de a crea dificultăți tehnice și practice. Ca exemplu, menționăm doar obligația reținerii datelor necesare identificării consumatorilor din prezentul proiect, obligație care presupune inclusiv codul numeric personal, date care ar urma să fie păstrate în baza de date constituită conform prevederilor Legii nr.82/2012, **bază de date în care nu este menționat însă codul numeric personal.**

Pe cale de consecință, apreciem că se impune revederea și reformularea prezentului proiect, urmând a stabili cu precizie care vor fi relațiile cu legislația în domeniu, în special cu **Legea nr.82/2012**.

6. La **titlu**, deoarece natura intervențiilor legislative suferite de actul de bază se redau în partea introductivă a art.I, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” trebuie eliminată.

7. La **partea introductivă a art.I**, pentru o informarea corectă asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” se va înlocui cu sintagma „aprobată cu modificări și completări prin **Legea nr.140/2012**”.

8. Pentru rigoarea exprimării, sugerăm reformularea **părților dispozitive ale art.I pct.1-3 și 5**, astfel:

„1. La articolul 4 alineatul (1), după punctul 53 se introduc”;

„2. La articolul 51 alineatul (1), după litera a) se introduce o nouă literă, lit.a¹), cu următorul cuprins:”;

„3. Alineatele (4) și (5) ale articolului 51 se modifică și vor avea următorul cuprins:”;

„5. La articolul 142, după punctul 39 se introduce un nou punct, pct. 39¹, cu următorul cuprins:”.

9. La **art.I pct.1**, semnalăm că norma propusă pentru pct.54 cuprinde o soluție legislativă similară celei din Legea nr.298/2009, care a condus la declararea acestui act normativ ca fiind neconstituțional, prin Decizia Curții Constituționale nr.1258/2009. Astfel, în text este definită expresia „date privind identificarea consumatorilor”, prevăzându-se în mod expres categoriile de date care urmează a fi reținute, fără a se realiza detalierea aspectelor avute în vedere pentru fiecare dintre aceste categorii. Menționăm că reglementarea similară existentă în Legea nr.298/2008 (art.3 și, respectiv, art.4-9) nu a fost considerată de Curtea Constituțională ca acoperitoare pentru aprecierea drept „accesibilă și previzibilă” a reglementării, reținându-se 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”*.

Totodată, menționăm că, potrivit **art.5 alin.(1) lit.a) din Directiva 2006/24/CE**, datele necesare pentru urmărirea și identificarea sursei de comunicații privind rețeaua de telefonie mobilă, sunt cele referitoare la **numărul de telefon de la care se inițiază apelul, și numele și adresa abonatului sau ale utilizatorului înregistrat**. Astfel, **textul directivei nu face nicio referire la codul numeric personal sau la codul de identificare fiscală ale clientului**, date prevăzute la **art.I pct.1. pct.54** din proiect.

10. La **partea dispozitivă a pct.4**, pentru rigoarea redactării, sintagma „art.73” se va scrie sub forma „articolul 73”.

La textul propus pentru art.73¹, semnalăm că norma este eliptică, deoarece deși se prevede o obligație în sarcina abonaților, nu se prevede și sancțiunea în cazul nerespectării acestei obligații.

11. La art.II alin.(1), este de analizat dacă, în actuala formulare, norma nu impune tuturor beneficiarilor de servicii de comunicații electronice, indiferent că sunt abonați sau utilizatori, încheierea de contracte scrise cu furnizorii de astfel de servicii. O astfel de obligație ar face ca practic să nu mai fie posibilă utilizarea cartelelor de tip prepay.

La alin.(2), semnalăm că, deși este stabilită o obligație în sarcina furnizorilor de rețele de comunicații electronice și furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului, nu este prevăzută nicio sancțiune în cazul nerespectării acesteia.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș HÂRSCU

București
Nr.353/7.04.2014

Ordonanță de urgență privind comunicațiile electronice

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 140/2012

M. Of. nr. 505/23 iul. 2012

1 modificări prin L. nr. 140/2012 M. Of. nr. 505/23 iul. 2012
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice

modifică art. 22 alin. (1), art. 26 alin. (4), art. 28 alin. (1), art. 31 alin. (3) și (6), art. 51 alin. (1) lit. d), art. 51 alin. (3) lit. a), art. 51 alin. (4) și (7), art. 53 alin. (1) lit. c), art. 54 partea introductivă, art. 102, art. 103, art. 126 alin. (3), art. 141 alin. (2) lit. c), art. 142 pct. 25, 49, 50 și 52, art. 151 alin. (1) lit. e), art. 153, art. 160 alin. (2) lit. e), mențiunile privind transpunerea normelor comunitare; introduce alin. (1_1) la art. 22, alin. (5) la art. 130, pct. 8_1 la art. 158, pct. 9_1 la art. 158; abrogă art. 31 alin. (7)

2 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 140/2012 M. Of. nr. 505/23 iul. 2012
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice