

Către:

Excelența Sa, Domnul Klaus Werner Iohannis, Președintele României

Domnul Ludovic Orban, Prim - Ministrul României

Doamnei Renate Weber, Avocatul Poporului

**DOMNULE PREȘEDINTE,
DOMNULE PRIM-MINISTRU,
DOAMNĂ AVOCAT AL POPORULUI,**

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 13 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, grupul parlamentar USR vă solicită să formulați și să înaintați Curții Constituționale

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații - L562/2020 - pe care o considerăm neconformă cu o serie de prevederi din Constituția României, pentru motivele expuse în continuare.

A. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei sesizări a fost inițiată în anul 2020, sub denumirea „**Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații**”, a fost adoptată de Parlament în data de 8 septembrie 2020 și a fost depusă la Secretariatul General în aceeași zi.

Legea care face obiectul prezentei sesizări a fost inițiată de următorii parlamentari: Andronache Gabriel - deputat PNL; Cupă Ion - deputat Independent; Grosaru Andi-Gabriel - deputat RO.AS.IT (minorități); Havrici Emanuel-Iuliu - deputat Independent; Márton Árpád-Francisc - deputat UDMR; Simonis Alfred - Robert - deputat PSD.

I. Derularea procedurii legislative la Camera Deputaților:

1. la data de 19.08.2020 a fost înregistrată la Camera deputaților pentru dezbatere cu codul 654/19-08-2020;
2. la data de 20.08.2020 a fost prezentată în Biroul permanent cu codul pl-x 485/2020;
3. la data de 21.08.2020 a fost primit avizul favorabil nr. 848 al Consiliului Legislativ;
4. la data de 25.08.2020 a fost primit raportul favorabil al Comisiei juridice, de disciplină și imunități, cu 39 amendamente admise;
5. la data de 25.08.2020 a fost adoptată de Camera deputaților, cu 182 voturi pentru, 93 voturi contra, 2 abțineri și un deputat care nu a votat.

II. Derularea procedurii legislative la Senat:

1. la data de 26.08.2020 a fost înregistrată la Senat pentru dezbatere cu numărul b506/2020
2. la data de 01.09.2020 a fost prezentată în Biroul Permanent cu codul L562/2020;
3. la data de 02.09.2020 a fost primit avizul favorabil nr. 270 al Comisiei pentru administrație publică;
4. la data de 04.09.2020 a fost primit avizul negativ nr. 7903/27.08.2020 al Consiliului Economic și Social;
5. la data de 08.09.2020 a fost primit raportul comun de admitere cu amendamente nr. 243/2020 al Comisiei juridice, de disciplină și imunități, respectiv nr. 37/2020 al Comisiei pentru comunicații și tehnologia informației;
6. la data de 08.09.2020 a fost adoptată în plen cu 87 voturi pentru, 39 voturi împotriva și 3 abțineri;

Subliniem că inițiativa legislativă a fost repartizată pentru raport doar la Comisia pentru comunicații și tehnologia informației a Senatului, nu și la Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor a Camerei Deputaților, deși inițiativa legislativă face eminentement obiectul de activitate al acestei comisii. În acest sens, indicăm că toate inițiativele legislative de modificare a OUG nr. 22/2009 au fost toate transmise către Comisia de tehnologia informației și comunicațiilor a Camerei Deputaților pentru **raport**:

- Pl-x nr. 712/2018;
- Pl-x nr. 183/2017;

- Pl-x nr. 195/2013;
- Pl-x nr. 656/2010;
- Pl-x nr. 183/2010;
- Pl-x nr. 204/2009;

În plus, menționăm că această inițiativă legislativă a fost inițial înregistrată la Camera Deputaților sub pl-x nr. 458/2020, avându-l ca inițiator pe dl. deputat Florin Iordache. În mod ciudat, nici aceasta nu a fost repartizată pentru raport la Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor a Camerei Deputaților, ci la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului. Ulterior această inițiativă legislativă a fost retrasă, doar ca să fie preluată aproape integral și înregistrată la Camera Deputaților sub pl-x nr. 485/2020. Nici această inițiativă legislativă nu a fost repartizată pentru raport la Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor a Camerei Deputaților așa cum am arătat mai sus.

B. SITUAȚIA ÎN DREPT

I. MOTIVE EXTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Legea încalcă principiul bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituția României

Principiul bicameralismului nu este consacrat ca atare în textul constituțional, însă decurge din prevederile art. 61 alin. (2), care statuează că Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat, coroborat cu art. 75, care stabilește ordinea sesizării celor două camere pentru dezbaterea și adoptarea proiectelor de legi și propunerilor legislative, în funcție de categoriile din care fac parte.

Anterior revizuirii Constituției în anul 2003, nu exista o partajare a competențelor între cele două Camere ale Parlamentului în vederea sesizării pentru adoptarea proiectelor sau propunerilor legislative. Dacă cele două Camere ale Parlamentului adoptau un proiect de lege în forme diferite, acesta devenea obiectul unei medieri legislative realizate de către o comisie paritară, iar în caz de eșec divergențele erau soluționate printr-o decizie a parlamentarilor, luată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu majoritatea de voturi cerută de natura legii respective.

Legea de revizuire a eliminat însă procedura de mediere, instituind o partajare a competențelor între cele două Camere ale Parlamentului și implicit un nou sistem de adoptare a legilor, în virtutea căruia una dintre Camere poate fi o simplă Cameră de reflecție atunci când este prima

Cameră sesizată, sau poate fi o Cameră decizională atunci când se pronunță definitiv asupra unui proiect de lege care a fost adoptat sau chiar respins de prima Cameră sesizată.

În schimb, pe cale jurisprudențială, Curtea Constituțională a consacrat obligativitatea unei procedurii colaborative între cele două Camere, scopul și structura legii adoptate de Parlament în unitatea sa trebuind să fie aceeași în întregul parcurs legislativ. În Decizia nr. 62/2017, Curtea reține

32. Pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea reține că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din analiza dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea constată că soluțiile adoptate de Camera Deputaților nu au făcut obiectul inițiativei legislative și nu au fost dezbătute în Senat.

Ulterior, în Decizia nr.718/2017 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, Curtea sistematizează criteriile în baza cărora poate fi apreciată respectarea principiului bicameralismului

Prin Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32, Curtea a constatat, de asemenea, că „pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea reține că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din analiza dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea constată că soluțiile adoptate de Camera Deputaților nu au făcut obiectul inițiativei legislative și nu au fost dezbătute în Senat. Cu alte cuvinte, Camera Deputaților, adoptând Legea pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art. 61 din Constituție. De asemenea, Curtea mai constată că legea adoptată de Camera Deputaților se îndepărtează de la scopul avut în vedere de inițiatorii săi.

(...) În lipsa unei consacăreri exprese a principiului bicameralismului în corpul Legii fundamentale și sintetizând constatările de principiu cuprinse în jurisprudența în materie a Curții Constituționale, se poate afirma că acest principiu se caracterizează prin câteva elemente imuabile, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere: scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două

Camere ale Parlamentului și, respectiv, dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Prin urmare, este evident aportul semnificativ cantitativ, dar și calitativ pe care îl aduce legea în forma trimisă la promulgare, față de forma supusă dezbaterii Camerei de reflecție. Așa cum s-a arătat și în jurisprudența în materie a Curții Constituționale, principiul bicameralismului trebuie să concilieze structura bicamerală a Parlamentului nostru - bicameral atât în sens instituțional, cât și funcțional -, adică să permită fiecărei Camere să-și exprime voința politică în privința unei anumite problematice supuse legiferării, cu respectarea prevederilor art. 75 din Constituție referitoare la ordinea de sesizare a celor două Camere în funcție de categoriile din care fiecare propunere legislativă sau proiect de lege face parte, dar și cu respectarea art. 61 din Constituție, în virtutea căruia legiferarea este opera întregului Parlament, ca entitate unică și suverană. De aceea, este contrar principiului bicameralismului ca reglementări de substanță, care se îndepărtează de concepția originară a legii și care îi conferă acesteia o altă configurație, să fie adoptate de forul decizional, fără ca acestea să fi fost dezbătute și de prima Cameră. O astfel de procedură echivalează cu eliminarea primei Camere, în calitate de prim-legiuitor sau "prim cititor" al legii, și transformarea Parlamentului într-unul unicameral, cel puțin sub aspect funcțional.

(...) Or, concepția legiuitorului constituant a avut în vedere o autoritate legiuitoare unică, suverană, dar structurată în două Camere, tocmai în ideea preeminenței principiului suveranității naționale - art. 2 alin. (1) din Actul fundamental - și a principiului colaborării instituționale, cu scopul final al sporirii garanțiilor referitoare la calitatea actului de legiferare, în măsură să reflecte cât mai fidel și real voința suverană a poporului român. De aceea, nu se poate susține că principiul bicameralismului limitează rolul Camerei decizionale la a adopta aceeași formă dezbătută în Camera de reflecție sau cu ușoare modificări și/sau completări, așa cum nu este întemeiată nici susținerea potrivit căreia calitatea de for decizional conferă respectivei Camere prerogativa "deciziei definitive", în sensul de totală autonomie și independență de legiferare. În acest sens, Curtea a arătat că sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, din art. 75 alin. (3) al Constituției, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări, însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr. 624/2006, precitată).

Așadar, Curtea Constituțională reține trei criterii pentru a aprecia asupra respectării principiului bicameralismului.

Un prim aspect este existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. În acest sens, remarcăm numărul ridicat de amendamente admise la Camera deputaților: la cele 2 puncte ale propunerii legislative (modificarea unui articol

și introducerea a două noi articole) au fost introduse 13 de amendamente, dintre care le enumerăm pe cele care intervin asupra fondului:

- Pct. 11, art. 11 alin. (4) - președintele semnează hotărârea adoptată, chiar dacă a votat împotriva, spre deosebire de varianta inițiatorului, care prevedea ca președintele să semneze actele care decurg din numita hotărâre;
- Pct. 21, art. 11² alin. (5) lit. a) - sunt înlocuite domeniile juridic și economie cu domeniile științelor ingineresti în general și al științelor sociale;
- Pct. 22, art. 11² alin. (5) lit. b) - sunt adăugate ca excepție de la interdicția de a ocupa alte funcții publice sau private cele din domeniul creațiilor artistice și literare;
- Pct. 27, art. 11² alin. (7) - se modifică termenul de încetare a incompatibilităților de la cel mult 3 luni la 3 luni;
- Pct. 35, art. 11² alin. (8) lit. g) - cauza de încetare a mandatului membrilor Comitetului de reglementare se modifică din afectarea independenței funcționale a autorității în afectarea independenței operaționale și financiare a autorității, în raport cu aceleași entități prevăzute la art. 18 alin. (5);

Mai departe chiar, la Senat au fost admise alte 7 amendamente, dintre care le enumerăm pe cele care intervin asupra fondului. Arătăm, așadar, introducerea în lege, în procedura de la Camera decizională - Senatul, a cinci modificări cu impact major, asupra cărora Camera de reflecție - Camera deputaților, nu s-a pronunțat.

- La art. 11 se adaugă alin. (2¹) cu privire la salarizarea personalului din cadrul cabinetului demnitarului;
- La art. 11, la alin. (4) se modifică cuantumul salariului vicepreședinților Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) de la nivelul a 4 salarii medii la nivelul instituției, la nivelul a 4,5 salarii medii la nivelul instituției, iar salariul membrilor Comitetului de reglementare este stabilit la nivelul a 4 salarii medii la nivelul instituției;
- La art. 11¹, la alin. (3) i se oferă președintelui votul decisiv în cazul parității voturilor;
- La art. 11¹, de la alin. (7) se înlătură reglementarea regimului și principiilor de remunerare a membrilor Comitetului de reglementare prin regulament propriu, regulamentul va prevedea sfera reglementărilor care intră în componența Comitetului și modalitatea de adoptare a acestora;
- La art. 11² alin. (5) lit. a) sunt înlocuite domeniile științelor ingineresti în general și al științelor sociale cu domeniile economic, juridic sau alte domenii ale științelor sociale;

Cel de-al doilea criteriu este acela al existenței unor deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Așa cum am arătat anterior, amendamentele introduse cu ocazia procedurii legislative la Senat sunt de substanță, derogând de la conținutul depus de inițiatori.

Din expunerea de mai sus transpare un al treilea element, cel al scopului inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ. În speță, inițiatorii urmăresc alinierea funcționării ANCOM cu mecanismele altor autorități administrative autonome precum Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) și Autoritatea de Supraveghere Financiară (ASF) și, de asemenea, de a întări capacitatea administrativă a autorității și a o eficientiza. Vom arăta la secțiunea II de ce modificările introduse prin amendamente nu corespund voinței inițiatorilor.

La aceeași secțiune notăm și faptul că forma trimisă spre promulgare contravine intenției inițiatorului prin aceea că este fundamental diferită, conținând prevederi care nu sunt susținute de expunerea de motive și, mai mult, care este contrară directivei 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice. În plus, inițiativa legislativă contravine și Directivei (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice, act normativ care trebuie transpus de România în dreptul intern până la 21 decembrie 2020.

Extinderea activității de legiferare este contrară principiului bicameralismului, încălcând dreptul la inițiativă legislativă și deturnând scopul pentru care acesta a fost exercitat.

Propunerea legislativă a suferit ample modificări cantitative, dar, mai important, calitative, îndepărtându-se de intenția inițiatorului și lipsind de substanță rolul de legiuitor al primei Camere, drept pentru care legea este neconstituțională în ansamblul său, deoarece sunt încălcate dispozițiile art. 61 alin. (2) și art.75 din Constituția României care configurează principiul bicameralismului.

2. Legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 69 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv a dispozițiilor art. 98 alin. (2) din Regulamentul Senatului, fapt care aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 69 din Constituția României

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție

În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Această obligație, care revine atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român. Astfel, activitatea autorității

legiuitoare este de asemenea subsumată obligației expuse mai sus, fiind reglementată prin regulamentele proprii de organizare și funcționare. Respectarea dispozițiilor regulamentare este fundamentală pentru buna desfășurare a activității de legiferare în România.

Orice lege trebuie adoptată în condiții de deplină transparență, prin voința politică exprimată conform propriei conștiințe a fiecărui membru al corpului legiuitor, după studiul aprofundat al normelor supuse dezbaterii parlamentare. Pentru formarea voinței politice a fiecărui membru al Parlamentului, regulamentele parlamentare prevăd un termen de 3 zile de la data la care comisia de specialitate avizează prin raport legea până la dezbaterea acesteia în ședința de plen, conform art. 69 alin. (2) din Regulamentul Camerei deputaților, respectiv art. 98 alin. (2) din Regulamentul Senatului

*Art. 69 (2) Raportul va fi imprimat și difuzat deputaților cu **cel puțin 3 zile** înainte de data stabilită pentru dezbaterea proiectului de lege sau a propunerii legislative în plenul Camerei Deputaților, în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative pentru care Camera Deputaților este prima Cameră sesizată, și cu cel puțin 5 zile, în cazul celor pentru care Camera Deputaților este Cameră decizională. (Regulamentul Camerei deputaților)*

*Art. 98 (2) Raportul se transmite Biroului permanent, care dispune și asigură, prin secretarul general al Senatului, difuzarea acestuia senatorilor, Guvernului și inițiatorului, cu **cel puțin 3 zile lucrătoare** înainte de data dezbaterii în plen. (Regulamentul Senatului)*

Mai sesizăm că diferența dintre cele două reglementări este aceea că, în cazul Camerei deputaților, legiuitorul nu a indicat aplicabilă procedura de calcul pe zile lucrătoare, fiind aplicabil calculul de drept comun, pe zile calendaristice.

Aceste dispoziții imperative au fost încălcate cu privire la legea supusă discuției de constituționalitate, deoarece legea fost avizată de comisia specială raportoare în data de 25.08.2020 și în aceeași zi a fost dezbătută și aprobată în ședința Camerei Deputaților. La fel, inițiativa a primit raportul comun de la comisiile Senatului în data de 08.09.2020 și în aceeași zi a fost dezbătută și aprobată în ședința de plen a acestei camere.

Aplicarea procedurii de dezbateră în ședința de plen în privința **Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații** (pl-x nr. 485/2020 și 1562/2020) în aceeași zi în care a fost avizată prin raport de comisia raportoare de la Camera deputaților, respectiv de comisiile coraportoare de la Senat constituie o încălcare a Constituției deoarece deputații și senatorii care nu au fost membri ai comisiilor de raport nu au avut posibilitatea de a-și forma opinia asupra propunerii legislative adoptată cu amendamente de comisiile de raport, încălcându-se astfel art. 69 din Constituție. Termenul de 3 zile prevăzut de art. 69 alin.(2) din Regulamentul Camerei Deputaților și de art. 98 alin. (2) din Regulamentul

Senatului este imperativ, indiferent dacă este aplicată procedura ordinară de dezbatere sau procedura de urgență.

Astfel, termenul stabilit de regulamentele camerelor pentru diseminarea raportului către parlamentari constituie o garanție procedurală menite să asigure exercitarea efectivă a mandatului reprezentativ, principiul potrivit căruia ”plenul este suveran” neputând încălca aceste reguli și nici dreptul parlamentarilor aflați în minoritate de a lua cunoștință și a dezbate în mod efectiv inițiativele legislative.

Prin urmare, nerespectarea termenului procedural stabilit de art. 69 alin.(2) din Regulamentul Camerei Deputaților și de art. 98 alin. (2) din Regulamentul Senatului a împiedicat parlamentarii să-și exercite funcția de legiferare în mod efectiv, transformând actul decizional al votului într-o formalitate care lipsește de efecte juridice norma cuprinsă în art. 69 din Constituție, care statuează că în exercitarea mandatului deputații și senatorii sunt în serviciul poporului, orice mandat imperativ fiind nul.

Cu privire la cele detaliate mai sus, concluzionăm prin a constata încălcarea dispozițiilor art. 69 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților și ale art. 98 alin. (2) din Regulamentul Senatului, ceea ce atrage implicit încălcarea dispozițiilor art.1 alin. (3) și (5) coroborate cu art. 69 din Constituția României.

3. Legea încalcă dispozițiile art.. 1 alin. (3) și (5) și art. 6 alin. (1) și (2) cu consecința încălcării art. 74 alin. (4) din Constituția României

În Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a constatat

În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare.

Mai departe, Curtea reține, în mai multe decizii de speță, că o expunere de motive este neconstituțională dacă motivează insuficient inițiativa legislativă. Astfel,,expunerea de motive ce însoțește propunerea legislativă (...) este extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni

generice. În expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale”(a se vedea Decizia nr. 710/2009), ceea ce a condus la concluzia că „(...) lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate.” (a se vedea Decizia nr. 139/2019), precum și că „Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5)” (a se vedea Decizia nr. 682/2012).

Aceste argumente sunt incidente și în prezenta cauză, întrucât documentul său de motivare nu îndeplinește exigențele legale stabilite de art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

art. 31 (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

*a) motivul emiterii actului normativ - **cerințele care reclamă intervenția normativă**, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; **principiile de bază și finalitatea** reglementărilor propuse, cu evidențierea **elementelor noi**; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect.*

Documentul de motivare conține mai întâi o serie de afirmații, cum ar fi necesitatea armonizării structurii organelor de conducere a ANCOM cu cea regăsită la alte autorități de reglementare, respectiv Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE) și Autoritatea de Supraveghere Financiară (ASF), ceea ce se estimează că va îmbunătăți capacitatea administrativă a ANCOM. Apoi documentul de motivare face o trecere în revistă a unora dintre atribuțiile ANCOM – promovarea concurenței pe piața de comunicații, administrarea resurselor limitate, încurajarea investițiilor eficiente în infrastructură și a inovației – amintind și de contextul excepțional generat de pandemia COVID-19, care ar fi generat o creștere a normelor legislative la nivel european.

Nu este însă adus niciun argument cu privire la eventuale deficiențe actuale, de natură practică, organizatorică sau pe fondul activității ANCOM, care ar impune o reșezare a modului de organizare și funcționare a conducerii ANCOM, după cum nici nu sunt prezentate în mod concret efectele preconizate ale modificărilor propuse. După cum se poate remarca din parcurgerea art. 31 din Legea nr. 24/2000, uniformitatea sistemului de conducere al ANCOM cu cel existent la ANRE și ASF, deși între aceste instituții există foarte multe deosebiri în ceea ce

privește aria de reglementare, provocările la care trebuie să răspundă etc., nu poate constitui în sine un motiv de intervenție legislativă.

Mai mult decât atât, sunt încălcate și dispozițiile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000

art. 6 (1) (...) Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

Inițiatorii nu au identificat insuficiențele legislației în vigoare, ci s-au limitat la a reclama uniformitatea sistemului de conducere al ANCOM cu cel existent la ANRE și ASF, ceea ce, astfel cum am arătat mai sus, nu poate constitui în sine un motiv de intervenție legislativă.

Legea supusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 6 alin. (1) și (2), prin raportare la art. 74 alin. (4) din Constituția României, republicată.

II. MOTIVE INTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. ÎNCĂLCAREA ART. 148 ALIN. (2) RAPORTAT LA ART. 116 alin. (2) DIN CONSTITUȚIE

1.1. Precizări prealabile. Competența Curții Constituționale în materia legilor care încalcă legislația europeană

Articolul 1 alin. (5) din legea fundamentală consacră supremația Constituției și a legilor.

Odată cu aderarea la Uniunea Europeană, cadrul normativ național se aliniaza tratatului de funcționare al Uniunii și reglementărilor comunitare obligatorii, care vor avea prioritate față de legislația internă, potrivit art. 148 alin. (2) din Constituție. Cu toate acestea, legea fundamentală nu își poate pierde supremația în urma aderării la comunitatea europeană, așa cum a reținut Curtea Constituțională în decizia nr. 80/2014

456. Din această perspectivă, Curtea reține că Legea fundamentală a statului — Constituția este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu își poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. De asemenea, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice (a se vedea în același sens Hotărârea din 11 mai 2005, K 18/04, pronunțată de Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia).

458. Așadar, a accepta noua formulare propusă la art.148 alin.(2) ar echivala cu crearea premiselor necesare limitării competenței Curții Constituționale, în sensul că doar actele normative care sunt adoptate în domenii ce nu fac obiectul transferului de competențe către Uniunea Europeană ar mai putea face obiectul controlului de constituționalitate, în timp ce actele normative care reglementează, din punct de vedere material, în domeniile partajate s-ar supune în mod exclusiv ordinii juridice a Uniunii Europene, fiind exclus controlul de constituționalitate asupra acestora. Or, indiferent de domeniul în care actele normative reglementează, ele trebuie să respecte supremația Constituției României, potrivit art.1 alin.(5).

459. Astfel, Curtea constată că o asemenea modificare s-ar constitui într-o limitare a dreptului cetățenilor de a se adresa justiției constituționale pentru apărarea unor valori, reguli și principii constituționale, adică suprimarea unei garanții a acestor valori, reguli și principii, care includ și sfera drepturilor și a libertăților fundamentale.

În doctrină s-a reținut că: ”Cu toate acestea, ceea ce pare să sugereze întreaga jurisprudență CJUE este faptul că prioritatea de aplicarea a dreptului UE este sistematică și vizează

ansamblul sistemelor normative naționale, fără nicio deosebire după forța juridică a normei din dreptul intern față de care ea operează (Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA) și chiar fără a ține seama de natura indirect aplicabilă a normei din dreptul intern secundar al UE, ce necesită transpunere pentru a putea fi aplicată în dreptul intern (CJUE, Melloni).”¹

Curtea Constituțională are a se pronunța asupra încălcării art. 148 alin. (2) privind caracterul prioritar al normelor comunitare față de cele interne, contrare celor dintâi, doar dacă valorile protejate de normele europene se reflectă în Constituția României. În acest sens, în Decizia nr. 668/2011, Curtea a reținut:

„Întrucât Curtea Constituțională nu este nici legiuitor pozitiv și nicio instanță judecătorească cu competență de a interpreta și aplica dreptul european în litigiile ce anteamază drepturile subiective ale cetățenilor și fără a-și reconsidera jurisprudența menționată anterior, Curtea observă că folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.”

Vom urmări, în continuare, cele două criterii expuse de Curte în decizia sus-citată, în speță claritatea normei de drept european și relevanța constituțională a acesteia.

1.2. Directiva 2002/21/CE protejează independența autorităților naționale de reglementare prevăzută ca autonomie de art. 116 alin. (2) din Constituția României

Potrivit art. 3 alin. (3a) din Directiva 2002/21/CE

Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5), autoritățile naționale de reglementare responsabile de reglementarea ex ante a pieței sau de soluționarea litigiilor dintre întreprinderi în conformitate cu articolul 20 sau 21 din

¹ *Constitutia Romaniei. Comentariu pe articole.* - Ioan Muraru, Elena Simina Tanasescu, ediția a IIa, editura C.H. Beck, București, 2019 p. 1338

*prezenta directivă acționează independent și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la un alt organism în legătură cu îndeplinirea acestor sarcini care le revin în temeiul normelor de drept intern care pun în aplicare normele comunitare. [...] Statele membre se asigură că conducătorul unei autorități naționale de reglementare menționate la primul paragraf sau, după caz, **membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul autorității sau înlocuitorul acestuia/înlocuitorii acestora nu poate/pot fi demis/demiși decât în cazul în care nu mai satisfac(e) condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională.** (...)*

Art. 3 din Directiva 2002/21/CE a fost completată cu prevederile alin. (3a) în anul 2009, ca urmare a art. 1 pct. 3 din Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice. Intenția legiuitorului european de completare a art. 3 din Directiva 2002/21/CE a fost explicată în cuprinsul considerentului nr. 13 din preambulul la Directiva 2009/140/CE potrivit căruia

Independența autorităților naționale de reglementare ar trebui întărită pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor acestora. În acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare responsabilă pentru reglementarea ex ante a pieței sau pentru soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia. O astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare. În acest scop, ar trebui să fie stabilite în prealabil normele privind motivele revocării din funcție a conducătorului autorității naționale de reglementare pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivei autorități și de inflexibilitatea acesteia față de factorii externi.

Într-o decizie de speță, Avocatul general atras atenția, în considerentul nr. 43, asupra elementelor care ar putea afecta autonomia autorității de reglementare în domeniul comunicațiilor

*Nu trebuie să se minimizeze importanța reglementării serviciilor de comunicații electronice care, printre altele, afectează în mod direct libertatea de comunicare și protecția consumatorilor. Astfel, **independența ANR (autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, n.n.) trebuie să fie efectivă nu numai în raport cu actorii economici, ci și în raport cu actorii politici.** În plus, acest*

lucru reiese în mod clar chiar din textele dreptului Uniunii. (cauza C-424/15 – Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros împotriva Administración del Estado).

Argumentația continuă, indicând, la considerentele 46 și 47, faptul că este necesară stabilirea unor garanții în legislația națională care să protejeze autoritatea națională autonomă de ingerințe externe, care i-ar putea afecta independența în elaborarea și implementarea reglementărilor asupra actorilor economici și, în final, a consumatorilor

*Astfel, considerentul (13) al Directivei 2009/140 arată că, în acest scop, ar trebui prevăzute **dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura** că, în exercitarea atribuțiilor sale, o ANR (o autoritate națională de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, n.n.) responsabilă cu reglementarea ex ante a pieței sau cu soluționarea diferendelor dintre întreprinderi **este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia [...] acest obiectiv de întărire a independenței și a imparțialității ANR urilor** (autorităților naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, n.n.), **pe care îl urmărește în prezent directiva cadru** (Directiva 2002/21/CE, n.n.), care își găsește expresia în articolul 3 alineatul (3a) din aceasta, **ar fi compromis** dacă, în urma unei simple reforme instituționale precum cea în discuție în litigiul principal, **s ar permite încetarea în mod anticipat și imediat a mandatului** unuia sau al mai multor membri ai organului colectiv care conduce ANR ul în cauză. Astfel, dacă s ar permite aceasta, **riscul revocării imediate pentru un alt motiv decât cele prevăzute anterior de lege, cu care s ar putea confrunta chiar și un singur membru al unui asemenea organ colectiv, ar putea crea o îndoială rezonabilă în privința neutralității ANR ului în cauză și a inflexibilității sale față de factorii externi și ar putea aduce atingere independenței, imparțialității și autorității sale.**”*

Așa fiind, art. 3 alin. (3a) din Directiva 2002/21/CE reclamă:

- a) independență efectivă a autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice în raport cu, printre altele, factorii politici;*
- b) ca mandatele organelor de conducere a autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice să nu înceteze, înainte de termen, pentru alte motive decât cele expres prevăzute de legislația în vigoare, referitoare la îndeplinirea sarcinilor lor precizate în prealabil.*

Niciuna dintre aceste cerințe nu este respectată de legea supusă controlului. În ipoteza prevăzută la art. 3 alin. (3a) lit. a), art. 11² alin. (5) lit. e) din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații prevede

art. 11² (5) Membrii Comitetului de reglementare, inclusiv președintele și vicepreședinții, trebuie să îndeplinească următoarele condiții pentru numire:

e) în timpul exercitării mandatului, președintele și vicepreședintele nu pot fi membri ai unui partid politic.

Per a contrario, cei 4 membri ai Comitetului de reglementare pot fi membri ai unui partid politic în timpul exercitării mandatului ceea ce contravine legislației europene.

În ipoteza prevăzută la art. 3 alin. (3a) lit. b), art. II din legea supusă controlului de constituționalitate instituie următoarea regulă tranzitorie

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

În speță, inițiativa extinde sfera persoanelor care au responsabilitatea luării deciziilor de reglementare în cadrul ANCOM prin introducerea unui Comitet de reglementare, spre deosebire de situația curentă în care această responsabilitate revin președintelui și, în anumite condiții, vicepreședinților instituției. Cu toate acestea, legea supusă controlului nu extinde și *interdicția de a fi membru unui partid politic* pe perioada exercitării mandatului și la membrii Comitetului de reglementare. Exigențele art. 3 alin. (3a) din Directiva 2002/21/CE, astfel cum au fost evidențiate și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene citată anterior, sunt însă clare în acest sens, atât conducătorul și înlocuitorii acestuia, atunci când este vorba despre un sistem de conducere unipersonal, precum cel existent în prezent la nivelul ANCOM, cât și membrii organismului colectiv, atunci când este vorba despre un sistem de conducere pluripersonal, colectiv, precum cel preconizat, nu trebuie să fie supuși niciunei influențe externe, inclusiv de ordin politic. Așadar, independente de orice factori, inclusiv politici, trebuie să fie toate persoanele care au abilitatea de a lua deciziile de reglementare. În acest sens, este obligatorie independența președintelui și a vicepreședinților instituției, iar, dacă sistemul de conducere este pluripersonal, și a altor persoane.

De asemenea, efectul pe care îl produce art. II din legea supusă controlului este acela al încetării, înainte de termen, a mandatelor actualilor președinte și vicepreședinți ai ANCOM ca urmare a unei schimbări instituționale, iar nu pentru motive ce țin de îndeplinirea sarcinilor care le-au fost încredințate. Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-424/15 – Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros împotriva Administración del Estado a clarificat faptul că un asemenea efect generat de legislația națională contravine art. 3 alin. (3a) din Directiva 2002/21/CE.

Subliniem că prevederile art. 3 alin. (3a) din Directiva 2002/21/CE se regăsesc și în noul cadru european de reglementare a domeniului comunicațiilor electronice, constituit din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice, act normativ care trebuie transpus de România în dreptul intern până la 21 decembrie 2020.

Astfel, art. 8 alin. (1) din Directiva (UE) 2018/1972 prevede

*Fără a aduce atingere articolului 10, **autoritățile naționale de reglementare acționează în mod independent și obiectiv, inclusiv la conceperea procedurilor interne și organizarea personalului, își desfășoară activitatea într-un mod transparent și responsabil, în conformitate cu dreptul Uniunii, și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la niciun alt organism în legătură cu îndeplinirea sarcinilor care le sunt atribuite în temeiul dreptului intern care transpune dreptul Uniunii.***

iar art. 7 alin. (2) dispune

*Statele membre se asigură că conducătorul unei autorități naționale de reglementare sau, după caz, membrii organismului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul unei autorități naționale de reglementare sau supleanții acestora **nu pot fi demisi în timpul mandatului lor decât în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile cerute pentru îndeplinirea sarcinilor prevăzute în dreptul intern anterior numirii lor.***

În cele din urmă, considerentul nr. 35 din preambulul la Directiva (UE) 2018/1972 evidențiază faptul că

Anumite sarcini în temeiul directivei, precum reglementarea ex ante a pieței, inclusiv impunerea unor obligații de acces și interconectare, și soluționarea litigiilor dintre întreprinderi, sunt sarcini care ar trebui să fie îndeplinite numai de autoritățile naționale de reglementare, adică de organisme care sunt independente atât de sector, cât și de orice intervenție externă sau presiune politică. (...)

În concluzie, directiva îndeplinește condiția enunțată de jurisprudența Curții, aceea de claritate și precizie în ceea ce privește rigurozitatea garanțiilor de independență a autorităților de referință în domeniul comunicațiilor. Am demonstrat, raportat la textul criticat, cum acesta încalcă prevederile neechivoce ale directivei, care face parte din ordinea juridică internă, ca element al dreptului comunitar.

1.3. Dreptul membrilor Comitetului de reglementare de a fi membri de partid încalcă art. 116 alin. (2) din Constituția României

În ceea ce privește a doua condiție, norma europeană invocată mai sus se circumscrie unui nivel de relevanță constituțională necesar efectuării controlului de constituționalitate prin raportare la aceasta.

Astfel, art. 116 alin. (2) din Constituția României prevede ca celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale decât ministerele să se organizeze fie în subordinea puterii executive, fie ca autorități administrative *autonome*. Rezultă din acest text constituțional că în situația în care un organ de specialitate al administrației publice centrale nu este organizat în subordinea puterii executive atunci acesta trebuie să beneficieze, în mod obligatoriu, de garanții de autonomie, de independență în luarea deciziilor. O a treia posibilitate de organizare a administrației publice centrale credem că nu este admisă de Constituția României deoarece aceasta ar implica posibilitatea creării unor structuri paralele puterii executive, fără a exista niciun fel de garanții că acestea urmăresc exclusiv interesul public, iar nu interese particulare.

Legea supusă controlului afectează grav garanțiile de independență ale ANCOM prin faptul că nu toți membrii organismului abilitat să adopte deciziile de reglementare sunt supuși interdicției de a fi membru de partid. Considerentul nr. 13 din preambulul la Directiva 2002/21/CE, citat anterior, explică foarte clar că forurile legislative, iar pe cale de consecință logică și membrii partidelor politice, sunt nepotrivite pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice.

Apoi, independența autorității de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, astfel cum a fost remarcată și de concluziile Avocatului General citate anterior, este relevantă pentru menținerea liberății de exprimare și a dreptului la informație a cetățenilor. Aceste garanții constituționale pot fi puse în pericol dacă deciziile de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice sunt luate de persoane ce trebuie să se supună unor instrucțiuni politice, de partid.

Chiar mai mult decât atât, avem în vedere noua directivă 2018/1972/CE, care are termen de transpunere pe data de 21 decembrie 2020 și menține aceste garanții de independență

Directiva (UE) 2018/1972 (ce trebuie transpusă până pe data de 21 decembrie 2020) prevede la art. 8 intitulat „Independența politică și răspunderea autorităților naționale de reglementare”

art. 8 (1) Fără a aduce atingere articolului 10, autoritățile naționale de reglementare **acționează în mod independent și obiectiv**, inclusiv la conceperea procedurilor interne și organizarea personalului, își desfășoară activitatea într-un mod transparent și responsabil, în conformitate cu dreptul Uniunii, **și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la niciun alt organism în legătură cu îndeplinirea sarcinilor care le**

sunt atribuite în temeiul dreptului intern care transpune dreptul Uniunii. Acest lucru nu exclude controlul conform dreptului constituțional intern. Competența de a suspenda sau de a revoca deciziile luate de autoritățile naționale de reglementare revine exclusiv organismelor de soluționare a căilor de atac înființate în conformitate cu articolul 31.

Iar punctul nr. 37 din preambul corelativ prevede:

Independența autorităților naționale de reglementare a fost întărită în cadrul revizuirii din 2009 a cadrului de reglementare pentru comunicațiile electronice pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor lor. În acest scop, au trebuit să fie prevăzute dispoziții exprese în dreptul intern pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea sa independentă a chestiunilor care îi sunt înaintate. O astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare. În acest scop, au trebuit să fie stabilite în prealabil norme privind motivele revocării din funcție a conducătorului autorității naționale de reglementare pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivului organism și de faptul că acesta ar putea fi influențat de factorii externi. Pentru a evita revocările din funcție arbitrare, membrii revocați din funcție ar trebui să aibă dreptul de a solicita ca instanțele competente să verifice existența unui motiv întemeiat de revocare din funcție, din rândul celor prevăzute în prezenta directivă. Astfel de revocări din funcție ar trebui să se refere numai la calificările personale sau profesionale ale conducătorului ori ale membrului în cauză.
(...)

Astfel, este îndeplinită și cea de-a doua condiție stabilită de Curte pentru admisibilitatea criticii în baza art. 148 alin. (2), respectiv încălcarea unei prevederi din ordinea constituțională.

Având în vedere considerentele expuse, legea încalcă prevederile art. 148 alin. (2) raportat la art. 116 alin. (2) din Constituție.

2. ÎNCĂLCAREA PRINCIPIULUI NERETROACTIVITĂȚII PREVĂZUT DE ART. 15 ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE

Principiul neretroactivității legii este consacrat la nivel constituțional

Art. 15 (2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Art. II din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații instituie următoarea regulă tranzitorie

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

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 37 din 11 mai 2017 privind numirea președintelui Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații a fost numit președintele ANCOM pe o perioadă de 6 ani, în conformitate cu art. 11 alin. (5) din Ordonanța de urgență nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, mandatul președintelui ANCOM încetează pe data de 11 mai 2023.

De asemenea, prin Hotărârea Parlamentului nr. 79, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, din 11 octombrie 2017, Eduard Lucian Lovin și Bogdan Cristian Iana au fost numiți vicepreședinți ai ANCOM pe o durată de 6 ani în conformitate cu art. 11 alin. (1) și (5) din Ordonanța de urgență nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, mandatul vicepreședinților ANCOM încetează pe data de 11 octombrie 2023.

La momentul numirii președintelui și a vicepreședinților erau prevăzute limitativ în art. 11 alin. (5) din Ordonanța de urgență nr. 22/2009 cauzele pentru în care încetează mandatul acestora, respectiv

art. 11 alin. (5) Durata mandatului președintelui și al vicepreședinților ANCOM este de 6 ani, cu posibilitatea prelungirii pe aceeași perioadă o singură dată. Mandatul președintelui și al vicepreședinților ANCOM încetează în următoarele situații:

- a) în situația imposibilității de a-și îndeplini mandatul mai mult de 120 de zile calendaristice consecutive dintr-un interval de 140 de zile;*
- b) în caz de condamnare penală prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru care nu a intervenit reabilitarea;*
- c) în caz de nerespectare a termenului de 3 luni pentru ieșirea din starea de incompatibilitate reglementat la alin. (8);*

- d) prin demisie;
- e) prin deces;
- f) la expirarea sa.

Prin art. II din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații se adaugă un nou motiv de încetare, înainte de termen, a mandatelor președintelui și vicepreședintelui, ce contravine art. 15 alin. (2) din Constituție.

În același sens s-a pronunțat și Comisia Europeană care a inițiat demersurile de sancționare a Poloniei, deoarece, printr-o dispoziție legală, a încetat, înainte de termen, mandatul președintelui autorității de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice.²

De asemenea, prin adoptarea unei legi care prevede încetarea intempestivă a mandatului președintelui și a vicepreședintelui unei autorități publice autonome este destabilizată ordinea juridică internă, provocând imprevizibilitatea cadrului normativ intern, fiind, totodată, contrar directivelor europene citate la punctul II.1.

Legea supusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României, republicată.

3. ÎNCĂLCAREA ART. 6 ALIN. (1), ART. 8 ALIN. (4) ȘI ART. 47 ALIN. (2) DIN LEGEA NR. 24/2000, CU CONSECINȚA ÎNCĂLCĂRII ART. 1 ALIN. (5) DIN CONSTITUȚIA ROMÂNIEI

Conform acestor dispoziții, tehnica normativă obligă legiuitorul să adopte acte normative cu un conținut clar, astfel încât destinatarul normei să poată avea reprezentarea comportamentului social adecvat normei respective.

Noutatea pe care o aduce actul normativ supus criticii de constituționalitate este aceea de introducere a unui organ colegial, *director*, care să aprobe reglementările specifice domeniului comunicațiilor, organism distinct și suplimentar față de actuala formă de *conducere* a autorității, formată din președinte și doi vicepreședinți. Vom avea în vedere textul prevăzut la art. 11¹ alin. (7), prin care însele atribuțiile noului Comitet de reglementare sunt reglementate prin regulamentul ANCOM

art. 11¹ (7) Sfera reglementărilor care intră în competența Comitetului de reglementare și modalitatea de adoptare a acestora se stabilesc prin regulament propriu al ANCOM.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_20_1212 pct. 8 Economie digitala: Comisia solicită POLONIEI să respecte normele UE privind rețelele și serviciile de comunicații electronice

Legea nr. 24/2000 instituie o serie de reguli pentru asigurarea rigurozității prevederilor legale. În speță, art. 6 prevede că actul normativ trebuie să fie explicit, prin stabilirea acelor reguli *necesare, suficiente și posibile* care să permită destinatarului să înțeleagă care este comportamentul reglementat și să se conformeze prevederii legale

art. 6 (1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. (...)

Conform art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, norma juridică trebuie să fie clară, fluentă și inteligibilă, iar, potrivit art. 47 alin. (2), aceasta trebuie să conțină toate elementele necesare pentru implementarea textului normativ

*art. 8 (4) Textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil**, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. (...)*

*art. 47 (2) Structura articolului trebuie să fie echilibrată, abordând exclusiv aspectele juridice **necesare** contextului reglementării.*

Este necesar să analizăm ce atribuții prezintă organul colegial nou instituit față de actuala formulă de conducere a autorității

art. 11 (1) Conducerea ANCOM este asigurată de un președinte și 2 vicepreședinți, numiți de către cele două Camere ale Parlamentului, reunite în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți.

art. 11¹ (1) Pentru aprobarea reglementărilor în sectorul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale, se constituie un Comitet de reglementare format din 7 membri, inclusiv președintele și cei 2 vicepreședinți.

Distincția care figurează în lege este aceea că președintele și vicepreședinții asigură conducerea (elementul executiv), iar Comitetul de reglementare asigură aprobarea reglementărilor (elementul normativ). Cu toate acestea, OUG nr. 22/2009 prevede în mod explicit, la art. 11, care sunt atribuțiile președintelui, atribuțiile vicepreședinților fiind fie stabilite prin ordonanță - aceea de înlocuire a președintelui, prin decizie a acestuia, în lipsa sa, fie de către președintele ANCOM. În contrast, în afară de strict obiectul de activitate, inițiatorii nu oferă niciun indiciu cu privire la care sunt atribuțiile Comitetului de reglementare în exercitarea atribuției de reglementare.

Luând drept exemplu Ordonanța de urgență nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, care a folosit drept model de inspirație pentru inițiatori, observăm că legiuitorul a prevăzut în mod expres care sunt atribuțiile comitetului de reglementare

art. 8 (10¹) Comitetul de reglementare răspunde în principal de:

- a) îndeplinirea la termen a prevederilor legale de transpunere prin reglementări, decizii sau norme a prevederilor din actele normative la nivel de lege;*
- b) sesizarea Parlamentului și Guvernului despre existența unor dezechilibre în piața de energie din România și informarea cu privire la modificările legislației Uniunii Europene în domeniul energiei electrice, termice și al gazelor naturale, elaborând și prezentând propuneri în acest sens;*
- c) elaborarea sau modificarea, după caz, a legislației secundare ca urmare a modificărilor legislației sau regulamentelor din domeniul energiei electrice, termice și al gazelor naturale în plan european;*
- d) aplicarea la termen a programului de măsuri prezentat comisiilor prevăzute la art. 1 alin. (5), pentru remedierea eventualelor lipsuri semnalate conform art. 1 alin. (6).*

Spre deosebire de soluția prevăzută de legiuitor la ANRE, în cazul ANCOM nu este clar de ce a fost introdus noul Comitet de reglementare, care este plusul de valoare adus, cu atât mai mult cu cât deja președintele ANCOM, potrivit art. 13 alin. (1) lit. d), avea sarcina de a elabora și implementa reglementările din domeniile de competență ale ANCOM.

Așadar, nici destinatarii imediați ai legii - ANCOM care trebuie să modifice regulamentul propriu, dar nici cei finali - destinatarii reglementărilor aprobate de Comitetul de reglementare, nu au o reprezentare a atribuțiilor Comitetului.

Încălcarea prevederilor art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4) și art. 47 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.

În concluzie, vă solicităm promovarea unei sesizări de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații având în vedere ca a fost adoptată cu încălcarea art. 1 alin. (3) și (5), art. 6 alin. (1) și (2), art. 15, art. 61 alin. (2), art. 69, art. 73, art. 74 alin. (4), art. 75 și art. 116 alin. (2) raportat la art. 148 alin. (2) din Constituție.

În drept, ne întemeiem sesizarea pe dispozițiile art. 13 alin (1) pct. A lit. a) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.