DECIZIA Nr.1.258
din 8 octombrie 2009

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice

Publicată în Monitorul Oficial nr.798 din 23.11.2009

Ioan Vida	- preşedinte
Nicolae Cochinescu	- judecător
Aspazia Cojocaru	- judecător
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Ion Predescu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Augustin Zegrean	- judecător
Simona Ricu	- procuror
Claudia Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, excepție ridicată de Comisariatul pentru Societatea Civilă în Dosarul nr.2.971/3/2009 al Tribunalului Bucureşti – Secția comercială.

Dezbaterile au avut loc în şedința publică din 8 septembrie 2009 şi au fost consemnate în încheierea din aceeaşi dată, când, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art.14, art.57 şi art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 15 septembrie 2009, când Curtea, în temeiul art.6 şi al art.51 din aceeaşi lege, a repus cauza pe rol pentru data de 8 octombrie 2009.

La apelul nominal efectuat la termenul de judecată din 8 octombrie 2009 răspunde autorul excepției, prin consilier juridic Matei Bogdan, cu delegație depusă la dosar, lipsind partea Societatea Comercială „Orange" - S.A. din Bucureşti, față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită.

Cauza fiind în stare de judecată, preşedintele Curții acordă cuvântul părții prezente. Acesta, reiterând, în esență, susținerile expuse în şedința publică din 8 septembrie 2009, precum şi conținutul notelor scrise depuse la dosarul cauzei cu acelaşi prilej, solicită admiterea excepției de neconstituționalitate având în vedere că dispozițiile Legii nr.298/2008 în integralitatea sa şi, în special, cele ale art.1 şi 15 din lege încalcă, în principal, dreptul la viață privată şi secretul corespondenței, garantate de Constituție, pe fondul lipsei unei definiții legale a sintagmei „date conexe", lipsă ce are rolul de a înlătura prezumția de nevinovăție, denigrând demnitatea persoanei, şi de a genera abuzuri sub aspectul folosirii informațiilor de către organele abilitate. Menționează că în Codul de procedură penală este reglementată o procedură specială care să permită autorităților publice obținerea şi utilizarea unor date legate de viața privată a persoanei, astfel că Legea nr.298/2008 se dovedeşte a fi inutilă.

Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției de neconstituționalitate, arătând că solicitarea privind definirea unor termeni, cum ar fi cel de „date conexe", utilizat în cuprinsul legii criticate, nu poate fi primită, Curtea Constituțională neavând astfel de competențe, menite să complinească o eventuală lacună legislativă. Cât priveşte fondul excepției de neconstituționalitate, consideră că aceasta este neîntemeiată, deoarece actul normativ criticat prevede expres obligația furnizorilor de servicii de comunicații

electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații de a pune numai la dispoziția autorităților publice, şi nu a altor persoane, datele reținute ca urmare a prestării acelor servicii, interceptarea conținutului unei convorbiri sau comunicații electronice fiind în mod expres interzisă de aceeaşi lege.

CURTEA,

având în vedere actele şi lucrările dosarului, reține următoarele:

Prin Încheierea din 5 februarie 2009, pronunțată în Dosarul nr.2.971/3/2009, **Tribunalul Bucureşti – Secția comercială a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice.**

Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Comisariatul pentru Societatea Civilă într-o cauză având ca obiect o ordonanță preşedințială.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, se arată că secretul corespondenței, reglementat de art.28 din Constituție, include în sfera sa şi protecția asupra datelor de trafic şi de localizare a persoanelor care poartă corespondență. Astfel, deşi dispozițiile art.6-7 din Legea nr.298/2008 prevăd expres care anume sunt datele necesare pentru operația de stocare (cele necesare determinării *datei, orei* şi *duratei* convorbirii, a identificării tipului de apel, a echipamentului, a locației echipamentului – ceea ce înseamnă, de fapt, a *locației* persoanei ce poartă convorbirea), iar art.11 alin.(1) interzice expres interceptarea şi reținerea conținutului comunicării (creându-se deliberat impresia ca nu va fi accesat şi conținutul convorbirii), art.1 alin.(2) din lege „lasă larg deschisă poarta acestei accesări atunci când se referă la *datele conexe*", în special în contextul în care acest concept nu este nicăieri definit în corpul legii. Mai mult, legea nu precizează modul în care se face stocarea şi conservarea acestor date, lăsând la latitudinea furnizorilor privați de servicii de comunicații electronice modalitatea de gestionare, ceea ce creează o stare de pericol pentru respectarea secretului corespondenței. Temerea pe care o inspiră posibilitatea identificării şi localizării utilizatorului unor astfel de servicii este de natură să limiteze şi dreptul său la viața intimă, familială şi privată, dreptul la liberă circulație, precum şi libertatea de exprimare. Mai menționează autorul excepției că „împrejurarea că această lege încearcă să transpună Directive ale Uniunii Europene (chiar cu greşeli de traducere) este indiferentă controlului de constituționalitate, directivele fiind obligatorii pentru rezultatul ce trebuie atins, dar lăsând autorităților naționale competența în privința formelor şi mijloacelor de adoptare".

Tribunalul Bucureşti – Secția comercială opinează în sensul constituționalității prevederilor Legii nr.298/2008, dat fiind scopul adoptării acesteia şi categoriile de date care se rețin. Actul normativ prevede în mod explicit în cap.II „Reținerea datelor" categoriile de date pe care furnizorii de servicii şi rețele publice de comunicații electronice sunt obligați să le stocheze, iar confidențialitatea conținutului convorbirilor telefonice este asigurată de art.11 alin.(1) din acesta.

Potrivit dispozițiilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată preşedinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului şi Avocatului Poporului, pentru a-şi formula punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate ridicată.

Guvernul, în punctul său de vedere, apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Deoarece prin corespondență se înțelege doar conținutul comunicării, nu şi datele de trafic sau localizare a acesteia, iar art.11 alin.(1) din Legea nr.298/2008 interzice expres interceptarea şi reținerea conținutului convorbirii, nu se poate susține încălcarea art.28 din Constituție. Totodată, nedefinirea noțiunii de „date conexe" nu reprezintă o problemă de constituționalitate, aşa cum pretinde autorul excepției, ci una de aplicare şi interpretare a legii. Cât priveşte pretinsa nesocotire a dreptului la viață intimă, familială şi privată, prevăzut de art.26 din Legea fundamentală, Guvernul arată că măsura reglementată de art.1 din legea criticată trebuie raportată la prevederile art.53 din Constituție, deoarece datele reținute urmează a fi puse la dispoziția autorităților competente în scopul utilizării în cadrul activităților de cercetare, de descoperire şi de urmărire a infracțiunilor grave. Referitor la invocarea art.25 şi art.30 din Constituție, se apreciază că aceste texte nu au incidență în cauză, de vreme ce reglementările criticate nu au nicio legătură cu dreptul la liberă circulație sau cu libertatea de exprimare.

Avocatul Poporului, în punctul său de vedere, consideră că dispozițiile Legii nr.298/2008 sunt constituționale, deoarece acestea reglementează măsuri care se justifică în condițiile art.53 din Constituție, referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. În plus, actul normativ criticat transpune în dreptul intern normele Directivei 2006/24/CE privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice şi de modificare a Directivei 2002/58/CE, astfel că, în considerarea prevederilor art.148 alin.(2) din Constituție, nu se poate susține încălcarea normelor fundamentale invocate.

Preşedinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului şi Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părții prezente, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum şi Legea nr.47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată şi este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum şi ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 şi 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie, potrivit încheierii de sesizare a Curții, „prevederile Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice", publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.780 din 21 noiembrie 2008. Deşi autorul excepției critică Legea nr.298/2008 în ansamblul său, totuşi individualizează prevederile art.1 şi ale art.15 din aceasta, al căror conținut este următorul:

- Art.1. – *„(1) Prezenta lege stabileşte obligația furnizorilor de servicii şi rețele publice de comunicații electronice de a reține anumite date generate sau prelucrate în cadrul activității lor de furnizare a serviciilor de comunicații electronice, pentru punerea acestora la dispoziția autorităților competente în scopul utilizării în cadrul activităților de cercetare, de descoperire şi de urmărire a infracțiunilor grave.*

(2) Prezenta lege se aplică datelor de trafic şi de localizare a persoanelor fizice şi juridice, precum şi datelor conexe necesare pentru identificarea abonatului sau a utilizatorului înregistrat.

(3) Prezenta lege nu se aplică în ceea ce priveşte conținutul comunicării sau informațiile consultate în timpul utilizării unei rețele de comunicații electronice.

(4) Punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi se face cu respectarea prevederilor Legii nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulație a acestor date, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi ale Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, cu completările ulterioare.";

- Art.15. – *„Furnizorii de rețele publice de comunicații şi furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului au obligația ca, la solicitarea autorităților competente, în baza autorizației emise potrivit dispozițiilor art.16, să transmită acestora de îndată datele reținute potrivit prezentei legi, cu excepția cazurilor de forță majoră."*

În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, sunt încălcate prevederile art.25 – *Libera circulație,* art.26 – *Viața intimă, familială şi privată,* art.28 – *Secretul corespondenței* şi ale art.30 - *Libertatea de exprimare* din Constituție.

Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată următoarele:

Obiecțiile autorului excepției referitoare la neconstituționalitatea Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice privesc anumite deficiențe ale actului normativ examinat, de natură să aducă atingere exercitării dreptului la liberă circulație, dreptului la viață intimă, privată şi de familie şi să afecteze secretul corespondenței şi libertatea de exprimare. Aceasta deoarece legea menționată autorizează reținerea datelor necesare determinării datei, orei şi duratei unei convorbiri telefonice sau comunicații electronice, a identificării tipului de apel

telefonic, a echipamentului, a locației echipamentului destinat comunicării, fără, însă, a defini în mod expres ce se înțelege prin *„date conexe”* necesare pentru identificarea abonatului sau a utilizatorului înregistrat, date ce sunt de asemenea prelucrate de furnizorii serviciilor de comunicații şi telecomunicații.

Drepturile pretins a fi încălcate în opinia autorului excepției sunt drepturi personale nepatrimoniale, complexe, elementul comun al acestora constând în spațiul intim de exercitare la nivelul fiecărei persoane. Dreptul la respectarea vieții private şi de familie beneficiază de recunoaştere unanimă şi protecție internațională, astfel cum rezultă din art.12 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, din art.17 al Pactului internațional privitor la drepturile civile şi politice, din art.8 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, precum şi din art.26 al Constituției României. Dreptul la respectarea vieții intime implică în mod necesar şi secretul corespondenței, fie că această componentă este expres menționată în cuprinsul aceluiaşi text al art.8 din Convenție, fie că este reglementată distinct, cum este cazul art.28 din Constituție. Corespondența exprimă legăturile pe care o persoană le poate stabili în diverse moduri de comunicare cu ceilalți membri ai societății, astfel că include atât convorbirile telefonice, cât şi comunicațiile electronice.

Aceste drepturi, inclusiv libertatea de exprimare consacrată expres de art.30 din Constituție şi de art.10 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, deşi sunt indisolubil legate de existența umană, orice persoană având dreptul de a le exercita nestingherit, nu sunt, totuşi drepturi absolute, ci sunt condiționale.

Legea nr.298/2008, reglementând obligația furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații de a reține anumite date generate sau prelucrate în cadrul activității lor, exprimă voința legiuitorului în sensul impunerii unor limite cu privire la exercitarea dreptului la viață intimă, a libertății de exprimare şi, în special, a dreptului la corespondență, sub aspectele arătate mai sus. Legea nr.298/2008 transpune în planul legislației naționale Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice şi de modificare a Directivei 2002/58/CE. Regimul juridic al unui astfel de act comunitar impune obligativitatea sa pentru statele membre ale Uniunii Europene în privința soluției juridice reglementate, nu şi în ceea ce priveşte modalitățile concrete prin care se ajunge la acest rezultat, statele beneficiind de o marjă largă de apreciere, în scopul adaptării acestora la specificul legislației şi realităților naționale.

Nici prevederile Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, nici Constituția României nu interzic consacrarea legislativă a ingerinței autorităților statului în exercitarea drepturilor menționate, însă intervenția statală trebuie să respecte reguli stricte, expres menționate atât în art.8 din Convenție, cât şi, respectiv, în art.53 din Legea fundamentală. Astfel, măsurile legislative de natură să afecteze exercitarea drepturilor şi libertăților fundamentale trebuie să îndeplinească un scop legitim, constând în protejarea siguranței naționale, a siguranței publice, apărarea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, precum şi protejarea drepturilor şi intereselor altor persoane; să fie necesare într-o societate democratică, să fie proporționale cu situația care le-au determinat, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu şi să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

În plus, în conformitate cu principiile de limitare exprimate în jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu cauza *Klass şi alții împotriva Germaniei, 1978,* sau cauza *Dumitru Popescu împotriva României, 2007,* actul normativ care reglementează măsuri de natură să producă ingerințe în exercitarea dreptului la viață privată şi de familie, la corespondență şi libertății de exprimare trebuie să conțină garanții adecvate şi suficiente pentru a proteja persoana de eventualul arbitrar al autorităților statale.

Curtea Constituțională recunoaşte posibilitatea legiuitorului de a limita exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale, precum şi necesitatea reglementării unor modalități care să ofere organelor cu atribuții specifice în activitatea de cercetare penală instrumente eficiente şi adecvate pentru prevenirea şi descoperirea infracțiunilor de terorism, în special, precum şi a infracțiunilor grave. Legislația română reglementează, în Codul de procedură penală, modalitățile în care autoritățile publice pot interveni în exercitarea drepturilor la viață intimă, la corespondență şi liberă exprimare, cu respectarea tuturor garanțiilor pe care această ingerință le impune. Prin Decizia nr.962 din 25 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 13 august 2009, Curtea Constituțională a reținut că prevederile art.91[1] din Codul de procedură penală, care reglementează condițiile şi cazurile de interceptare şi înregistrare a convorbirilor sau comunicațiilor efectuate prin telefon sau prin

orice mijloc electronic de comunicare sunt constituționale, acestea fiind justificate, într-o societate democratică amenințată de un fenomen infracțional din ce în ce mai complex, de necesitatea asigurării securității naționale, apărării ordinii publice ori a prevenirii săvârşirii de infracțiuni.

Curtea Constituțională constată că Legea nr.298/2008, astfel cum este redactată, este de natură să afecteze, chiar şi pe cale indirectă, exercițiul drepturilor sau al libertăților fundamentale, în speță al dreptului la viață intimă, privată şi de familie, dreptul la secretul corespondenței şi libertatea de exprimare, într-o manieră ce nu corespunde cerințelor stabilite de art.53 din Constituția României.

Astfel, Legea nr.298/2008 instituie furnizorilor de servicii şi rețele publice de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații obligația de a stoca pentru o perioadă de 6 luni datele de trafic şi de localizare a persoanelor fizice şi juridice. Acestea reprezintă, potrivit art.3 din lege, datele necesare "pentru urmărirea şi identificarea" *sursei, destinației, datei, orei şi duratei* unei comunicări, *tipului* de comunicare, a *echipamentului* de comunicație sau a dispozitivelor folosite de utilizator, a *locației* echipamentului de comunicații mobile. Articolul 1 alin.(2) din lege include în categoria datelor de trafic şi localizare a persoanelor fizice şi juridice şi „datele conexe necesare pentru identificarea abonatului sau a utilizatorului înregistrat"*,* fără însă a defini în mod expres ce se înțelege prin *„date conexe"* necesare pentru identificarea abonatului sau a utilizatorului înregistrat.

Curtea Constituțională consideră 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 şi utilizare a datelor stocate de furnizorii serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații. Limitarea exercițiului dreptului la viață intimă şi la secretul corespondenței şi a libertății de exprimare, de asemenea, trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă şi lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrariului sau a abuzului autorităților în acest domeniu. Destinatarii normei juridice reprezintă, în acest caz, totalitatea persoanelor fizice şi juridice în calitatea lor de utilizatori ai serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, deci o sferă largă, cuprinzătoare de subiecte de drept, membri ai societății civile. Or, aceştia trebuie să aibă o reprezentare clară a normelor juridice aplicabile, astfel încât să-şi adapteze conduita şi să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea acestora. În acest sens este şi jurisprudența Curții Europeane a Drepturilor Omului, care, de exemplu, în cauza *Rotaru împotriva României, 2000,* a statuat că "o normă este «previzibilă» numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în aşa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să îşi corecteze conduita", iar în cauza *Sunday Times contra Regatului Unit, 1979,* a decis că "[...] cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat şi să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat." Pe scurt, legea trebuie să fie, în acelaşi timp, accesibilă şi previzibilă. Aceeaşi practică jurisprudențială o are şi Curtea Constituțională, relevantă fiind în acest sens Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006.

De asemenea, Curtea Constituțională observă aceeaşi manieră ambiguă de redactare, neconformă cu normele de tehnică legislativă, în ceea ce priveşte dispozițiile art.20 din Legea nr.298/2008, potrivit cărora, *„În scopul prevenirii şi contracarării amenințărilor la adresa securității naționale, organele de stat cu atribuții în acest domeniu pot avea acces, în condițiile stabilite prin actele normative ce reglementează activitatea de realizare a securității naționale, la datele reținute de furnizorii de servicii şi rețele publice de comunicații electronice."* Legiuitorul nu defineşte ce se înțelege prin *„amenințări la adresa securității naționale"*, astfel că, în lipsa unor criterii precise de delimitare, diverse acțiuni, informații sau activități obişnuite, de rutină, ale persoanelor fizice şi juridice pot fi apreciate, în mod arbitrar şi abuziv, ca având natura unor astfel de amenințări. Destinatarii legii pot fi incluşi în categoria persoanelor suspecte fără a cunoaşte acest lucru şi fără a putea preveni, prin conduita lor, consecința aplicării rigorilor legii. Totodată, utilizarea sintagmei *„pot avea"* induce ideea că datele la care se referă Legea nr.298/2008 nu sunt reținute în scopul exclusiv al utilizării acestora numai de către organele statului cu atribuții specifice în protejarea securității naționale şi a ordinii publice, ci şi de alte persoane sau entități, din moment ce acestea „pot", şi nu „au", acces la aceste date, în condițiile legii.

Respectarea normelor de tehnică legislativă, în cadrul complexului de reguli specifice activității de legiferare, reprezintă un factor determinant în transpunerea voinței legiuitorului, astfel încât actul normativ adoptat să îndeplinească şi prin modalitatea de redactare toate exigențele impuse de necesitatatea respectării drepturilor fundamentale ale omului. Fără a se erija în legislator pozitiv, Curtea Constituțională observă că reglementarea cât mai exactă a domeniului de aplicare a Legii nr.298/2008 este cu atât mai necesară având în vedere, în special, natura complexă a drepturilor supuse limitării, precum şi consecințele pe care un eventual abuz al autorităților publice le-ar avea asupra vieții intime a destinatarilor săi, astfel cum aceasta este percepută la nivelul subiectiv al fiecărui individ.

Dincolo de acest aspect, Curtea Constituțională constată că Legea nr.298/2008, în ansamblul ei, instituie o regulă în ceea ce priveşte prelucrarea datelor cu caracter personal, şi anume aceea a reținerii acestora în mod continuu, pe o perioadă de 6 luni de la momentul interceptării lor. Obligația furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații are un caracter continuu. Or, în materia drepturilor personale, cum sunt dreptul la viață intimă şi libertatea de exprimare, precum şi a prelucrării datelor cu caracter personal, regula unanim recunoscută este aceea a garantării şi respectării acestora, respectiv a confidențialității, statul având, în acest sens, obligații majoritar negative, de abținere, prin care să fie evitată, pe cât posibil, ingerința sa în exercițiul dreptului sau a libertății. În acest scop au fost adoptate Directiva 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale şi protejarea confidențialității în sectorul comunicatiilor publice, Legea nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal şi libera circulație a acestor date, precum şi Legea nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice. Excepțiile sunt permise limitativ, în condițiile expres prevăzute de Constituție şi actele juridice internaționale aplicabile în domeniu. Legea nr.298/2008 reprezintă o astfel de excepție, după cum o arată însuşi titlul acesteia.

Obligația de reținere a datelor reglementate de Legea nr.298/2008 cu titlu de excepție sau derogare de la principiul protejării datelor cu caracter personal şi al confidențialității lor, prin natura, întinderea şi domeniul ei de aplicare, goleşte însă de conținut acest principiu, astfel cum era garantat prin Legea nr.677/2001 şi Legea nr.506/2004. Or, este unanim recunoscut în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu cauza *Prințul Hans-Adam II de Lichtenstein împotriva Germaniei, 2001,* că statele membre semnatare ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale şi-au asumat obligații de natură să asigure că drepturile garantate de Convenție să fie concrete şi efective, nu teoretice şi iluzorii, măsurile legislative adoptate urmărind apărarea efectivă a drepturilor. Obligația legală care impune reținerea în mod continuu a datelor cu caracter personal transformă însă excepția de la principiul protejării efective a dreptului la viață intimă şi liberă exprimare în regulă absolută. Dreptul apare ca fiind reglementat într-o manieră negativă, latura sa pozitivă pierzând caracterul predominant.

În acest context, Curtea constată că dispozițiile art.91[1] din Codul de procedură penală respectă caracterul de excepție al interceptărilor şi înregistrărilor audio sau video, acestea fiind permise în anumite condiții stricte, de la momentul obținerii autorizației motivate a judecătorului, pentru o perioadă limitată de timp şi care nu poate depăşi, în total, pentru aceeaşi persoană şi aceeaşi faptă, 120 de zile. În schimb, Legea nr.298/2008 instituie ca regulă ceea ce Codul de procedură penală reglementează cu titlu de excepție strictă şi obligă la reținerea datelor în mod permanent, pentru o perioadă de 6 luni de la momentul interceptării lor, acestea putând fi utilizate, cu autorizarea motivată a judecătorului, pentru o perioadă de timp din trecut, şi nu din viitor, care va urma. Aşadar, reglementarea unei obligații pozitive care priveşte limitarea în mod necontenit a exercițiului dreptului la viață intimă şi la secretul corespondenței face să dispară însăşi esența dreptului prin îndepărtarea garanțiilor privind exercitarea acestuia. Persoanele fizice şi 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 şi liberă exprimare, fără a exista posibilitatea unor manifestări libere, necenzurate, decât sub forma comunicării directe, fiind excluse mijloacele de comunicare principale folosite în prezent.

Într-o logică firească a analizei de față se impune şi examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o altă cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale, prevăzută expres de art.53 alin.(2) din Constituție. Acest principiu impune ca măsura de restrângere să fie în acord cu

situația care a determinat aplicarea ei şi, totodată, să înceteze o dată cu dispariția cauzei determinante.

De pildă, dispozițiile art.91[1]din Codul de procedură penală respectă pe deplin exigențele principiului proporționalității, atât în privința întinderii măsurii de limitare a dreptului, cât şi sub aspectul încetării ei imediat ce au dispărut cauzele determinante. În schimb, Legea nr.298/2008 impune obligația reținerii datelor în mod continuu, de la momentul intrării în vigoare, respectiv al aplicării sale (şi anume 20 ianuarie 2009, respectiv 15 martie 2009 în privința datelor de trafic de localizare corespunzătoare serviciilor de acces la internet, poştă electronică şi telefonie prin internet), fără a se avea în vedere necesitatea încetării măsurii de limitare odată cu dispariția cauzei ce a determinat luarea acestei măsuri. Ingerința asupra exercitării libere a dreptului are loc neîncetat şi independent de producerea unui anumit fapt justificator, a unei cauze determinante şi numai în scopul prevenției penale ori a descoperii - ulterior săvârşirii lor – a unor infracțiuni grave.

Un alt aspect ce duce la restrângerea nejustificată a dreptului la intimitate al persoanei este acela potrivit căruia Legea nr.298/2008 are ca efect identificarea nu numai a persoanei care transmite un mesaj, o informație, prin orice mijloc de comunicare, dar, astfel cum rezultă din cuprinsul art.4, şi a destinatarului acelei informații. Persoana apelată este astfel expusă sub aspectul reținerii datelor ce țin de viața sa privată, independent de un act sau o manifestare proprie de voință, ci numai în funcție de comportamentul unei alte persoane – a apelantului –, ale cărei acțiuni nu i le poate cenzura pentru a se proteja împotriva relei sale credințe sau a intenției de şantaj, hărțuire etc. Deşi este un subiect pasiv în relația de intercomunicare, persoana apelată poate deveni, fără voința sa, suspectă din perspectiva rigorilor sub care autoritățile statului îşi desfăşoară activitatea de cercetare penală. Or, din acest punct de vedere, ingerința în viața intimă a persoanei, reglementată de Legea nr.298/2008, apare ca fiind excesivă.

Curtea Constituțională subliniază că nu utilizarea justificată, în condițiile reglementate de Legea nr.298/2008, este cea care, în sine, prejudiciază într-un mod neacceptabil exercitarea dreptului la viață intimă sau libertatea de exprimare, ci obligația legală cu caracter continuu, general aplicabilă, de stocare a datelor. Această operațiune priveşte în egală măsură pe toți destinatarii legii, indiferent dacă au săvârşit sau nu fapte penale sau dacă sunt sau nu subiectul unor anchete penale, ceea ce este de natură să răstoarne prezumția de nevinovăție şi să transforme *a priori* toți utilizatorii serviciilor de comunicații electronice sau de rețele publice de comunicații în persoane susceptibile de săvârşirea unor infracțiuni de terorism sau a unor infracțiuni grave. Or, Legea nr.298/2008, deşi utilizează noțiuni şi proceduri specifice dreptului penal, are o largă aplicabilitate – practic, asupra tuturor persoanelor fizice şi juridice utilizatoare ale serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, astfel că nu poate fi considerată ca fiind conformă prevederilor din Constituție şi din Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale referitoare la garantarea drepturilor la viață intimă, la secretul corespondenței şi la liberă exprimare.

Curtea Constituțională constată că, deşi Legea nr.298/2008 se referă la date cu un caracter predominant tehnic, acestea sunt reținute cu scopul furnizării informațiilor cu privire la persoană şi viața sa privată. Chiar dacă, potrivit art.1 alin.(3) din lege, aceasta nu se aplică şi conținutului comunicării sau informațiilor consultate în timpul utilizării unei rețele de comunicații electronice, celelalte date reținute, având ca scop identificarea apelantului şi a apelatului, respectiv a utilizatorului şi a destinatarului unei informații comunicate pe cale electronică, a sursei, destinației, datei, orei şi duratei unei comunicări, a tipului de comunicare, a echipamentului de comunicație sau a dispozitivelor folosite de utilizator, a locației echipamentului de comunicații mobile, precum şi a altor „date conexe" – nedefinite în lege –, sunt de natură să prejudicieze, să stingherească manifestarea liberă a dreptului la comunicare sau la exprimare. Reținerea acestor date în mod continuu, în privința oricărui utilizator de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, reglementată ca obligație a furnizorilor de la care nu se pot abate fără a fi supuşi sancțiunilor prevăzute de art.18 din Legea nr.298/2008, reprezintă o operațiune suficientă să genereze în conştiința persoanelor bănuiala legitimă cu privire la respectarea intimității lor şi săvârşirea unor abuzuri. Garanțiile legale privind utilizarea în concret a datelor reținute - referitoare la excluderea conținutului ca obiect al stocării datelor, la autorizarea motivată şi prealabilă a preşedintelui instanței competente să judece fapta pentru care s-a început urmărirea penală, în condițiile prevăzute de art.16 din lege şi cu aplicarea sancțiunilor reglementate la art.18 şi 19 din aceasta – nu sunt suficiente şi adecvate, astfel încât să

îndepărteze teama că drepturile personale, de natură intimă, nu sunt violate, astfel încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă.

După cum s-a arătat mai sus, Curtea Constituțională nu neagă scopul în sine avut în vedere de legiuitor la adoptarea Legii nr.298/2008, în sensul că este imperios necesară asigurarea unor mijloace legale adecvate şi eficiente, compatibile cu procesul continuu de modernizare şi tehnologizare a mijloacelor de comunicare, astfel încât fenomenul infracțional să poată fi controlat şi contracarat. Tocmai de aceea, drepturile individuale nu pot fi exercitate *in absurdum,* ci pot constitui obiectul unor restrângeri care sunt justificate în funcție de scopul urmărit. Limitarea exercițiului unor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective şi 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 şi drepturile individuale, pe de o parte, şi cele ale societății, pe de altă parte. Nu este mai puțin adevărat, astfel cum a remarcat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Klass şi alții împotriva Germaniei,* 1978, că luarea unor măsuri de supraveghere, fără garanții adecvate şi suficiente, poate duce la „distrugerea democrației sub pretextul apărării ei".

În concluzie, având în vedere, în esență, sfera largă de aplicabilitate a Legii nr.298/2008, raportat la caracterul continuu al obligației de reținere a datelor de trafic şi localizare a persoanelor fizice şi juridice în calitate de utilizatori ai serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi a altor „date conexe" necesare identificării acestora, Curtea Constituțională constată, pentru motivele mai sus arătate, că legea examinată este neconstituțională în ansamblul ei, chiar dacă autorul excepției individualizează, în special, dispozițiile art.1 şi 15 din aceasta.

Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) şi al art.147 alin.(4) din Constituție, precum şi al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) şi al art.29 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Comisariatul pentru Societatea Civilă în Dosarul nr.2.971/3/2009 al Tribunalului Bucureşti – Secția comercială şi constată că dispozițiile Legii nr.298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum şi pentru modificarea Legii nr.506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal şi protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice sunt neconstituționale.

Definitivă şi general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului.

Pronunțată în şedința publică din data de 8 octombrie 2009.