

DECIZIA nr.559
din 29 octombrie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, în ansamblul său, și, în special, a dispozițiilor art.1–8 din această ordonanță de urgență

Publicată în Monitorul Oficial nr.25 din 14.01.2025

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ingrid-Alina Tudora	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, obiecție formulată de un număr de 54 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5982 din 26 iunie 2024 și constituie obiectul Dosarului nr.2127A/2024.

3. În **motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii sesizării invocă atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, apreciind că atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, cât și legea de aprobare a acesteia încalcă flagrant o serie de principii constituționale, și anume: principiul statului de drept, principiul legalității și previzibilității legii, principiul accesului liber la justiție, restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, care se face numai prin lege, precum și recurgerea la mecanismul delegării legislative, dată fiind inexistența urgenței și a situației extraordinare care nu poate fi amânată.

4. Din perspectiva criticilor de neconstituționalitate extrinsecă formulate, autorii sesizării susțin că, având în vedere dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție, precum și jurisprudența Curții Constituționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență dacă sunt întrunite, în mod cumulativ, următoarele condiții: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată, iar urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. În acest sens, menționează că motivele invocate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 se referă la combaterea și reducerea fenomenului de evaziune fiscală prin îmbunătățirea capacității operative a administrației fiscale în prevenirea și combaterea fenomenelor de neconformare fiscală care ar determina necesitatea implementării unor sisteme informatice, precum și asigurarea interoperabilității volumelor de tip big data furnizate prin acestea. Toate acestea evidențiază însă, în opinia autorilor, rațiunea și utilitatea reglementării, nu și existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, pe care mai degrabă o proclamă, fără a o motiva. Aceștia consideră că nici motivele invocate cu privire la „urgența pentru obținerea de venituri suplimentare pentru asigurarea sustenabilității bugetului de stat pentru anul 2024” nu justifică o situație excepțională a cărei reglementare nu poate fi amânată.

5. Autorii susțin, de asemenea, că în expunerea de motive s-a invocat un element de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, fapt care impune concluzia că acesta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate, în a căror considerare, de altfel, reglementarea în cauză a fost adoptată pe calea ordonanței. Întrucât, însă, asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar

ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate – *situația extraordinară* –, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții Constituționale, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil. În sensul celor arătate, eventualitatea obținerii de venituri suplimentare din digitalizare sau reducerii fenomenului evaziunii fiscale prin implementarea unor sisteme informatice pentru îmbunătățirea capacității operative a administrației fiscale în prevenirea și combaterea fenomenelor de neconformare fiscală, poate constitui un argument în susținerea utilității reglementării, dar, în sine, nu acreditează și nu motivează urgența. Față de cele menționate, autorii susțin că urgența și situația extraordinară care nu poate fi amânată lipsesc în realitate din preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, iar motivarea urgenței adoptării ordonanței în chiar cuprinsul acesteia este o cerință constituțională esențială pentru existența statului de drept, pentru stabilitatea și predictibilitatea cadrului legislativ și pentru respectarea excepției de la statutul constituțional al Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare a țării prin procedura delegării legislative. Așadar, raportat la situația de față, se apreciază că motivarea ordonanței de urgență este deficitară în raport cu dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție.

6. Se mai susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 a fost adoptată și cu încălcarea art.115 alin.(6) din Constituție, dispoziții potrivit cărora ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție. Se arată, astfel, că, potrivit art.1 din ordonanța de urgență, Ministerul Finanțelor este abilitat ca, până la dezvoltarea și operaționalizarea hubului financiar reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, să implementeze „module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul sistemelor informatice de interes strategic național în domeniul administrării fiscale, prevăzute de prezenta ordonanță de urgență”. Art.8 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 menționează care sunt modulele de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul sistemului informatic de interes strategic național (S.I.I.S.N.), și anume: RO e-Factură; RO e-Case de marcat electronice; RO e-Sigiliu; RO e-Transport; RO e-TVA; alte module. Se subliniază că termenul „*alte module*” nu își regăsește corespondent în art.2 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, însă, având în vedere că art.1 din acest act normativ face trimitere la hubul financiar reglementat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, din analiza corelată a dispozițiilor art.1 alin.(2) și (9) din acest act normativ cu cele ale art.8 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, autorii susțin că se poate aprecia că termenul „*alte module*” corespunde dispozițiilor art.1 alin.(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2023, respectiv „*alte componente de sisteme informatice administrate de alte entități publice*”.

7. Autorii sesizării susțin că modulele reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 sunt în fapt subsisteme informatice ale sistemului informatic denumit generic *hub financiar* în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2023, fiecare modul conținând datele și informațiile corespunzătoare. Drept urmare, termenul „*alte module*” menționat la art.8 alin.(2) lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 poate cuprinde orice date deținute de orice entitate publică [conform art.1 alin.(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2023]. Așa fiind, se impune ca dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 să fie analizate și în corelare cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2023, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2022 privind înființarea, administrarea și dezvoltarea infrastructurilor și serviciilor informatice de tip cloud utilizate de autoritățile și instituțiile publice, ale Legii nr.9/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și cu cele ale Legii nr.242/2022 privind schimbul de date între sisteme informatice și crearea Platformei naționale de interoperabilitate.

8. În acest context, se arată că, potrivit art.2 lit.h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2022, prin „*date*” se înțelege orice reprezentare digitală a unor acte, fapte sau informații și orice compilație a unor astfel de acte, fapte sau informații, inclusiv sub forma unei înregistrări audio, video sau audiovizuale. Drept urmare, autorii sesizării consideră că în „*modulele de valorificare a datelor și informațiilor furnizate*” pot fi cuprinse orice informații despre cetățeni dintr-o bază de date publică (date de stare civilă, date medicale, date privind studiile etc.), inclusiv înregistrările video efectuate cu camerele de supraveghere instalate de unitățile administrativ-teritoriale pe stâlpii de iluminat, potrivit art.4 alin.(8) din Legea serviciului de iluminat public nr.230/2006.

9. Se mai arată că, potrivit art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, Agenția Națională de Administrare Fiscală are obligația să utilizeze datele și informațiile furnizate prin intermediul S.I.I.S.N., inclusiv de modulele de valorificare în procesul de administrare fiscală, iar, potrivit art.5 lit.e) și i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, Centrul Național pentru Informații Financiare are ca atribuții și responsabilități asigurarea interoperabilității volumelor de big data din cadrul

fiecărui sistem pentru S.I.I.S.N. și dezvoltarea de module de valorificare a informațiilor, folosind inclusiv instrumente de data mining, machine-learning, Artificial Intelligence, precum și colaborarea cu diverse entități publice sau private în vederea dezvoltării de module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul S.I.I.S.N. și, în acest scop, să pună la dispoziție datele și informațiile gestionate către acestea, cu titlu gratuit, a modulelor de către Centrul Național pentru Informații Financiare. Totodată, potrivit art.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, atât „*organele abilitate ale statului cu atribuții în domeniul combaterii evaziunii fiscale*”, cât și „*organele care desfășoară activitate de cercetare penală în domeniul evaziunii fiscale sau în domenii conexe acesteia*” au acces la informațiile și bazele de date furnizate de S.I.I.S.N., respectiv la modulele de valorificare, pe bază de protocol încheiat între părți și în conformitate cu condițiile menționate în protocol.

10. Față de cele mai sus menționate, autorii sesizării susțin că se poate constata că atât Agenția Națională de Administrare Fiscală și unitățile subordonate, cât și diverse entități publice și private vor avea acces la un număr nelimitat de date și informații privitoare la cetățenii României, împrejurare de natură să determine o restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum dreptul la viața privată, dreptul la secretul corespondenței, confidențialitatea etc. Cum simpla accesare a datelor și informațiilor despre cetățenii României reprezintă o restrângere a dreptului la viața privată, faptul că sunt sau nu oferite garanții suficiente în legislația în vigoare, în mod special în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, are legătură cu respectarea dispozițiilor constituționale ale art.53 din privind restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale a cetățenilor și echivalează cu o afectare a drepturilor și libertăților acestora. Prin urmare, din această perspectivă, autorii sesizării apreciază că Guvernul nu putea să adopte Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, aceasta fiind contrară dispozițiilor art.115 alin.(6) din Constituție.

11. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate, autorii sesizării susțin că, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate aduce atingere atât principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta își găsește expresia în art.1 alin.(5) din Constituție, cât și art.1 alin.(3) din Legea fundamentală. Aceștia apreciază că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 a fost inițiată, elaborată și adoptată cu încălcarea dispozițiilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și, în acest sens, arată că dispozițiile cuprinse în art.1- 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 nu sunt clare și previzibile, ceea ce determină ca însuși obiectul reglementării să fie lipsit de claritate și previzibilitate, contrar art.1 alin.(5) din Constituție raportat la dispozițiile Legii nr.24/2000.

12. În acest context, se susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 introduce reglementări ambigue și neclare cu privire la implementarea unor sisteme informatice, ceea ce creează incertitudini și dificultăți în aplicarea și interpretarea legii. Astfel, arată că sintagma „*module de valorificare a datelor și informațiilor*” este insuficient definită, lăsând loc unor interpretări variabile și subiective, iar sintagma „*alte module*” prevăzută de art.8 alin.(2) lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 nu are nicio definiție și nu își găsește corespondent în „*sisteme informatice de interes strategic național*” menționate la art.2 alin.(3) din același act normativ. O atare situație conduce la o aplicare discreționară a legii și, implicit, la o lipsă de predictibilitate normativă pentru cetățeni și operatorii economici care interacționează cu aceste sisteme informatice. Apreciază, totodată, că dispozițiile referitoare la aceste module nu oferă detalii precise privind standardele de securitate și criteriile de validare aplicabile, or, această lipsă de detalii tehnice și procedurale poate genera interpretări divergente și neuniformitate în aplicarea legii, afectând negativ atât securitatea modulelor, cât și încrederea în sistemul prevăzut de ordonanța de urgență.

13. Autorii sesizării menționează că art.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 prevede că atât „*organele abilitate ale statului cu atribuții în domeniul combaterii evaziunii fiscale*”, cât și „*organele care desfășoară activitate de cercetare penală în domeniul evaziunii fiscale sau în domenii conexe acesteia*” au acces la informațiile și bazele de date furnizate de S.I.I.S.N., respectiv la modulele de valorificare, pe bază de protocol încheiat între părți și în conformitate cu condițiile menționate în protocol. De asemenea, art.5 lit.i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 prevede că Ministerul Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, are printre atribuții și responsabilități să colaboreze cu diverse entități publice sau private în vederea dezvoltării de module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul S.I.I.S.N. și, în acest scop, să pună la dispoziție datele și informațiile gestionate către acestea, cu respectarea confidențialității și securității datelor, pentru utilizarea, cu titlu gratuit, a modulelor de către Centrul Național pentru Informații Financiare. Din această perspectivă, autorii sesizării consideră că sunt eludate, printre altele, și dispozițiile art.146¹ din Codul procedură penală referitoare la obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane de către organele de cercetare penală în baza unui mandat emis de către un judecător care autorizează obținerea datelor privind tranzacțiile financiare. Totodată, aceștia învederează că art.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 reprezintă temeiul juridic

pentru încheierea de protocoale cu Serviciul Român de Informații pentru ca acesta să aibă acces direct la toate datele și informațiile despre cetățenii României existente în „*modulele de valorificare a datelor și informațiilor*”, fără nicio autorizare din partea unui judecător. Așa fiind, ambiguitatea cu care sunt redactate normele Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 și faptul că se permite accesul nelimitat la datele și informațiile din „*modulele de valorificare a datelor și informațiilor*” pentru nenumărate entități publice și private pe baza unor protocoale prevăzute de art.6 sau prin simpla interconectare a bazelor de date [conform art.5 lit.i)] conduce, în opinia autorilor sesizării, la încălcarea caracterului de stat de drept și democratic al României în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor sunt garantate, astfel cum prevede art.1 alin.(3) din Constituție.

14. În susținerea celor mai sus menționate, se invocă atât jurisprudența Curții Constituționale, concretizată, spre exemplu, prin Decizia nr.473 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.139 din 13 martie 2019 și Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, spre exemplu, Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, sau Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza *Viașu împotriva României*. Dincolo de cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, autorii sesizării susțin că se impune și respectarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevăzute de Legea nr.24/2000, această conduită fiind necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

15. Nu în ultimul rând, autorii sesizării susțin că dispozițiile art.1–8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 aduc atingere dispozițiilor constituționale ale art.21 coroborate cu cele ale art.53, întrucât, prin măsurile instituite, această ordonanță de urgență restrânge în mod nejustificat dreptul cetățenilor de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor lor legitime, sens în care învederează că implementarea unor sisteme informatice complexe, cum ar fi e-Factura, e-Transport sau e-TVA, fără a oferi alternative adecvate sau suport necesar pentru cetățenii lezați în drepturile lor, conduce la îngrădirea accesului la justiție al acestora, dat fiind faptul că aceste sisteme sunt greu de utilizat sau necesită resurse financiare semnificative pentru accesare, astfel că persoanele cu resurse limitate sau competențe digitale reduse ar putea avea dificultăți în a-și apăra drepturile. Or, ordonanța de urgență criticată nu prevede explicit dreptul cetățenilor și al operatorilor economici de a solicita revizuirea sau anularea deciziilor luate de autoritățile implicate în implementarea sistemelor informatice, astfel încât lipsa unor dispoziții clare privind căile de atac disponibile și procedurile de contestare afectează negativ posibilitatea efectivă de a se adresa justiției. În acest context, autorii susțin că, fără garanții procedurale clare și accesibile, cetățenii sunt lăsați într-o poziție vulnerabilă, în care drepturile lor pot fi restrânse fără posibilitatea de a beneficia de protecția judiciară necesară.

16. Autorii sesizării menționează că, deși în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 se prevede posibilitatea ca datele și informațiile din „*modulele de valorificare a datelor și informațiilor*” să fie accesate de un număr mare de entități publice pe bază de protocol (art.6) sau entități private (art.5 lit.i), nicio normă nu indică o procedură prin care un cetățean să aibă un drept real și efectiv de a afla cine a accesat datele și informațiile care îl privesc existente în aceste module, în ce calitate, la ce moment, care era temeiul legal etc., astfel încât, dacă în mod abuziv sunt accesate datele și informațiile care îl privesc, acesta să se poată adresa instanței cu o plângere pentru ca abuzul exercitat împotriva sa să fie stopat. În opinia autorilor sesizării, această restrângere nejustificată a accesului la justiție nu doar că încalcă normele constituționale, dar contravine și standardelor internaționale în materia drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale garantând, prin art.6, dreptul la un proces echitabil, Curtea europeană subliniind, totodată, în jurisprudența sa, importanța accesului efectiv la justiție, ca element esențial al statului de drept.

17. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele de vedere.

18. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

19. La termenul de judecată fixat pentru data de 17 septembrie 2024, Curtea a dispus, succesiv, amânarea începerii dezbaterilor asupra cauzei, pentru data de 15 octombrie 2024 și, respectiv, pentru 29 octombrie 2024, dată când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse la dosar, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

20. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat de autorii sesizării, îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1138 din 15 decembrie 2023. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, criticată în speță, are următorul conținut normativ:

„Articol unic. – Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116 din 14 decembrie 2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1138 din 15 decembrie 2023.”

21. Curtea reține, însă, că din motivarea obiecției de neconstituționalitate se constată că autorii acesteia critică Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, în ansamblul său, și, în special, dispozițiile art.1–8 din această ordonanță de urgență, reglementare care va constitui, astfel, obiect al sesizării și asupra căruia Curtea urmează să se pronunțe.

22. Autorii obiecției de neconstituționalitate invocă atât critici de neconstituționalitate care privesc modalitatea de adoptare a ordonanței de urgență criticate, prin raportare la dispozițiile constituționale ale art.115 alin.(4) și alin.(6), cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă prin raportare la art.1 alin.(3) și (5), care consacră statul de drept și principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, art.21 privind accesul liber la justiție și art.53 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale (prin raportare la art.26 și 28 care consacră dreptul la viață privată și la secretul corespondenței).

23. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.904 din 28 decembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.236 din 28 decembrie 2021, paragraful 22, sau Decizia nr.247 din 4 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 31 mai 2022, paragraful 15).

24. Astfel, se constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 54 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

25. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, Curtea reține că, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de două zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament.

26. Curtea constată că Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat proiectul de lege, în procedură ordinară, în ședința din 12 februarie 2024, iar Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat-o în data de 18 iunie 2024. La data de 25 iunie 2024 aceasta a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, fiind apoi trimisă spre promulgare Președintelui României.

27. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 26 iunie 2024, iar într-o atare situație, luând act de faptul că aceasta a fost formulată în interiorul termenului de protecție prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, nefiind tardiv introdusă (a se vedea Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70).

28. Având în vedere obiectul sesizării, ce privește atât Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, în ansamblul,

său, și în mod punctual art.1–8 din această ordonanță de urgență, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale constante, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.198 din 24 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.421 din 21 aprilie 2021, paragraful 51). De asemenea, Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* ce privește însăși legea de aprobare îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) și (6) din Constituție, iar în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată, așadar asupra tuturor condițiilor impuse de art.115 – *Delegarea legislativă*, în privința adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului (Decizia nr.198 din 24 martie 2021, precitată, paragrafele 52 și 53).

29. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de constituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014).

30. Drept urmare, prin prisma jurisprudenței menționate, Curtea constată că pot constitui obiect al controlului de constituționalitate *a priori* dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, în ansamblul său, și, în special, dispozițiile art.1–8 din ordonanța de urgență.

31. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

32. Analizând obiecția de neconstituționalitate prin prisma criticilor de natură extrinsecă formulate, Curtea reține că, în ceea ce privește exigențele cuprinse în art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, potrivit jurisprudenței sale (de exemplu, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. În ceea ce privește „*situațiile extraordinare*”, Curtea a statuat că acestea exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și – ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu (a se vedea și Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014, paragraful 31). Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.

33. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, așa cum Curtea a reținut în jurisprudența sa, oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta actul normativ sau de a nu adopta, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia

legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, precitată, paragraful 87, precum și Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.512 din 16 iunie 2020, paragraful 47).

34. Raportat la prezenta sesizare, Curtea reține că în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, Guvernul motivează intervenția legislativă având în vedere ținta de deficit bugetar asumată de România pentru anii 2023 și 2024 prin Programul de convergență, ceea ce presupune un program amplu de colectare a veniturilor bugetului de stat, de reducere a evaziunii fiscale, dar și de utilizare corespunzătoare a fondurilor alocate din bugetul de stat pentru diferite categorii de cheltuieli publice. De asemenea, se arată că nerespectarea angajamentelor asumate de statul român în fața Comisiei Europene, în condițiile Regulamentului pentru mecanismul de redresare și reziliență, precum și ale Regulamentului specific Politicii de coeziune, poate duce la aplicarea de măsuri sancționatorii cum ar fi suspendarea alocării de fonduri europene sau chiar reducerea fondurilor alocate României, atât în cadrul Politicii de coeziune, cât și în cadrul mecanismului de redresare și reziliență. Se învederează că în anul 2024, din bugetul de stat urmează să fie finanțate o serie de cheltuieli publice pentru asigurarea unor drepturi suplimentare pentru beneficiarii sistemului public de pensii, pentru finanțarea unor cheltuieli aferente sistemului de învățământ preuniversitar și a celui universitar, dar și pentru cofinanțarea unor proiecte de investiții care dezvoltă infrastructura de transport, dar și cea destinată comunităților locale, iar pentru acestea sunt necesare fonduri suplimentare alocate din bugetul de stat, situație ce impune luarea de măsuri prompte și eficiente pentru a rezolva problema de deficit bugetar, dar și de sustenabilitate a finanțelor publice, precum și pentru a evita riscul de suspendare a fondurilor alocate prin Planul național de redresare și reziliență și Politica de coeziune, inclusiv de creștere a costului finanțărilor pentru refinanțarea datoriei publice și de reducere a deficitului bugetar. Se arată, de asemenea, că în contextul în care beneficiile digitalizării administrațiilor fiscale și vamale sunt larg recunoscute în Uniunea Europeană și de către statele membre, care se confruntă cu o cerere puternică a părților interesate de a oferi servicii în timp real, în România, gestionarea veniturilor curente ale bugetului de stat, dar și organizarea inspecțiilor fiscale și a controalelor inopinate nu este complet digitalizată, nefiind valorificat complet potențialul fiscal pe care România îl are. Se menționează că Sistemul informatic al Ministerului Finanțelor, care deservește întreaga administrație fiscală și vamală, este cel mai mare dintre sistemele informatice ale administrației publice din România, atât din punctul de vedere al complexității și specificității aplicațiilor dezvoltate, al întinderii teritoriale, cât și al numărului de entități publice și private deservite, fiind totodată integrat cu numeroase funcționalități ale tuturor instituțiilor publice din România și unele din Uniunea Europeană. Se arată că situația extraordinară în care se află statul român a impus instituirea de urgență a unor măsuri eficiente pentru combaterea și reducerea fenomenului de evaziune fiscală, în vederea creșterii gradului de colectare a veniturilor bugetare și reducerii pierderilor la bugetul de stat, situație ce impune dezvoltarea unor sisteme informatice esențiale pentru urmărirea evoluției încasărilor la bugetul general consolidate, inclusiv utilizarea unor module de valorificare a volumelor uriașe de date și informații furnizate prin aceste sisteme, în procesul de administrare fiscal. Așa fiind, pentru îmbunătățirea capacității operative a administrației fiscale în prevenirea și combaterea fenomenelor de neconformare fiscală sunt necesare implementarea unor sisteme informatice, precum și asigurarea interoperabilității volumelor de tip big data furnizate prin acestea, în categoria acestora încadrându-se: factura electronică RO e-factura; monitorizarea transporturilor de bunuri cu risc fiscal prin Sistemul național RO e-Transport; fișierul standard de control fiscal; casele de marcat electronice fiscale și registrul național de evidență a aparatelor de marcat electronice fiscale instalate în județe și în sectoarele municipiului București; utilizarea formularului electronic al decontului de TVA precompletat pentru a asigura corecta declarare a operațiunilor.

35. Prin urmare, ținând cont că problemele de combatere și de reducere a fenomenului de evaziune fiscală vizează interesul public și strategic al României și având în vedere urgența obținerii veniturilor suplimentare pentru asigurarea sustenabilității bugetului de stat pentru anul 2024, pentru gestionarea fondurilor europene și implementarea proiectelor de infrastructură, toate acestea constituind o situație extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată, s-a impus adoptarea de măsuri imediate pe calea ordonanței de urgență. Față de considerentele enunțate, având în vedere că a existat o situație extraordinară și o urgență a reglementării, precum și faptul că aceasta a fost motivată corespunzător, luând în considerare faptul că digitalizarea administrației fiscale reprezintă un obiectiv strategic imediat și urgent, Curtea apreciază ca fiind neîntemeiate criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție.

36. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate prin raportare la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, Curtea reține că autorii obiecției susțin, în esență, că dispozițiile art.1–8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 nu sunt clare și previzibile, făcând trimitere, în principal,

la modulele de valorificare a datelor și informațiilor, termeni pe care îi apreciază ca fiind insuficient definiți, lăsând loc pentru interpretări variabile și subiective. În opinia autorilor sesizării, ordonanța de urgență analizată introduce reglementări ambigue și neclare privind implementarea unor sisteme informatice, iar această lipsă de precizie a reglementării generează un climat de incertitudine juridică și încalcă principiul previzibilității legii. Mai mult, aceștia consideră că ordonanța de urgență nu prevede măsuri adecvate de protecție a datelor și de respectare a confidențialității, lăsând loc pentru abuzuri și afectând negativ drepturile fundamentale ale cetățenilor.

37. Curtea apreciază aceste susțineri ca fiind neîntemeiate, context în care învederează că transformarea digitală a Ministerului Finanțelor, a Agenției Naționale de Administrare Fiscală și Autorității Vamale Române reprezintă un obiectiv de interes strategic național, care cuprinde procesul de transformare digitală atât la nivelul serviciilor publice în domeniul fiscal și vamal din România, cât și la nivelul mediului de afaceri, motiv pentru care Guvernul a adoptat atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1111 din 11 decembrie 2023, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.107/2023 privind unele măsuri pentru consolidarea capacităților tehnice necesare funcționării Sistemului informatic al Ministerului Finanțelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1092 din 5 decembrie 2023. Aceste două acte normative au drept principal scop înființarea și dezvoltarea, la nivelul Ministerului Finanțelor, a unui centru de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice, denumit hub financiar, bazat pe o structură hardware și software omogenă, de interes esențial pentru securitatea financiară a statului, dezvoltată în condiții de securitate cibernetică, constând într-un ansamblu de resurse informatice, alcătuit cel puțin din următoarele componente: infrastructura de bază, infrastructura ca serviciu (IaaS), platforma ca serviciu (PaaS), software-ul ca serviciu (SaaS), precum și sistemele informatice găzduite pe această infrastructură. Se urmărește, totodată, instituirea unor măsuri tehnice și administrative necesare rețehnologizării centrului de date din municipiul Brașov, aflat în administrarea Ministerului Finanțelor, constând în găzduirea intermediară a sistemelor de comunicații și de tehnologia informației relocate din acesta, precum și în consolidarea capacităților tehnice necesare dezvoltării și funcționării sistemului informatic al Ministerului Finanțelor de către Serviciul de Telecomunicații Speciale, prin construirea unui nou centru de date care să asigure găzduirea sistemelor de comunicații și de tehnologia informației ale Ministerului Finanțelor.

38. Având în vedere că pentru îmbunătățirea capacității operative a administrației fiscale în prevenirea și combaterea fenomenelor de neconformare fiscală a fost necesară implementarea unor sisteme informatice de interes strategic național, în scopul asigurării veniturilor bugetare necesare sustenabilității financiare a statului român, a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, act normativ prin care Ministerul Finanțelor este abilitat să utilizeze și/sau să implementeze module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul sistemelor informatice de interes strategic național în domeniul administrării fiscale, în scopul asigurării veniturilor bugetare necesare sustenabilității financiare a statului român.

39. Curtea constată că, potrivit art.2 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, prin *sistem informatic de interes strategic național* (S.I.I.S.N.) se înțelege ansamblul de componente hardware și software aflate în administrarea și/sau utilizarea Ministerului Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, care deservește obiectivul de interes strategic național de asigurare a veniturilor bugetare necesare sustenabilității financiare a statului român. La art.2 alin.(3) din această ordonanță de urgență, se precizează că sunt sisteme informatice de interes strategic național următoarele: Sistemul național privind factura electronică RO e-Factura, prevăzut la art.3 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.120/2021 privind administrarea, funcționarea și implementarea sistemului național privind factura electronică RO e-Factura și factura electronică în România, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.78/2000 privind omologarea, eliberarea cărții de identitate a vehiculului și certificarea autenticității vehiculelor rutiere în vederea introducerii pe piață, punerii la dispoziție pe piață, înmatriculării sau înregistrării în România, precum și supravegherea pieței pentru acestea, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.139/2022, cu modificările și completările ulterioare; Sistemul național RO e-Transport, prevăzut la art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.41/2022 pentru instituirea Sistemului național privind monitorizarea transporturilor rutiere de bunuri cu risc fiscal ridicat RO e-Transport și de abrogare a art.XXVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2021 privind unele măsuri fiscal- bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare; Sistemul național RO e-Sigiliu, reprezentând sigiliul electronic al mărfurilor, prevăzut la art.LVII din Legea nr.296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung, cu modificările și completările ulterioare; Sistemul informatic național RO e-SAF-T, reprezentând fișierul standard de control fiscal, reglementat prin art.59¹ din Legea nr.207/2015

privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare; Sistemul informatic național RO e-Case de marcat electronice, reprezentând Registrul național de evidență a aparatelor de marcat electronice fiscale instalate în județe și în sectoarele municipiului București, prevăzut la art.3¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale, republicată, cu modificările și completările ulterioare; precum și Sistemul informatic național RO e-TVA, al cărui scop este de a precompleta informații privind operațiunile impozabile în deconturile de TVA și de a le pune la dispoziția persoanelor impozabile prin intermediul Spațiului privat virtual.

40. Toate aceste sisteme informatice, precum și datele și informațiile furnizate de către modulele de valorificare prin intermediul acestor sisteme informatice de interes strategic național în domeniul administrării fiscale sunt necesare pentru prevenirea, reducerea și combaterea evaziunii fiscale și a fraudelor fiscale, prin instrumente de administrare fiscală, în scopul obținerii informațiilor referitoare la profile de risc specifice contribuabililor persoane fizice și juridice, precum și pentru a identifica neconcordanțe și/sau inconsistențe între datele și informațiile furnizate de S.I.I.S.N., prin corelare cu datele și informațiile din sistemul de declarare/evidență contabilă și fiscală.

41. Curtea subliniază că sistemele informatice de interes strategic național mai sus menționate se află în administrarea, operarea, mentenanța Ministerului Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, centru care are printre principalele atribuții și responsabilități: să asigure serviciile specifice de stocare, administrare, operaționalizare, mentenanță a echipamentelor hardware necesare, inclusiv, dacă este cazul, efectuarea demersurilor pentru găzduirea S.I.I.S.N. în centrele de date ale Serviciului de Telecomunicații Speciale, până la data dezvoltării hubului financiar; să asigure integrarea S.I.I.S.N. în hubul financiar; să asigure interoperabilitatea volumelor de big data din cadrul fiecărui sistem pentru S.I.I.S.N. și să dezvolte module de valorificare a informațiilor, folosind inclusiv instrumente de data mining, machine-learning, Artificial Intelligence; să asigure securitatea cibernetică pentru S.I.I.S.N., ca parte a sistemului informatic general al Ministerului Finanțelor, în conformitate cu prevederile legale în vigoare; să dezvolte module de valorificare specifice în funcție de informațiile de specialitate furnizate de S.I.I.S.N., precum și informațiile rezultate din prelucrarea volumelor de big data furnizate de S.I.I.S.N.; să îndeplinească orice alte atribuții prevăzute de lege sau necesare pentru a asigura operaționalizarea/administrarea/mentenanța S.I.I.S.N.; să colaboreze cu diverse entități publice sau private în vederea dezvoltării de module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul S.I.I.S.N. și, în acest scop, să pună la dispoziție datele și informațiile gestionate către acestea, cu respectarea confidențialității și securității datelor, pentru utilizarea, cu titlu gratuit, a modulelor de către Centrul Național pentru Informații Financiare.

42. Curtea constată că, potrivit art.8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, modulele de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul sistemului informatic de interes strategic național sunt: RO e-Faktură; RO e-Case de marcat electronice; RO e-Sigiliu; RO e-Transport; RO e-TVA; alte module. Modulele de valorificare elaborate pe baza informațiilor furnizate de S.I.I.S.N. se află în administrarea și/sau utilizarea Ministerului Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare. Prin implementarea acestor module s-au avut în vedere următoarele obiective: extinderea capacității de analiză pentru datele și informațiile colectate prin S.I.I.S.N.; utilizarea informațiilor furnizate prin S.I.I.S.N. în vederea eficientizării colectării impozitelor și taxelor, îmbunătățirii și consolidării gradului de colectare a TVA și prevenirii/combaterii evaziunii fiscale; facilitarea detectării timpurii, prevenirea, reducerea și combaterea evaziunii fiscale și a fraudelor fiscale; creșterea gradului de conformare la declararea și plata de către contribuabili a impozitelor, taxelor și contribuțiilor, ca urmare a restrângerii oportunităților de sustragere de la îndeplinirea obligațiilor fiscale.

43. Curtea învederează că, potrivit art.6 din ordonanța de urgență criticată, organele abilitate ale statului cu atribuții în domeniul combaterii evaziunii fiscale sau care desfășoară activitate de cercetare penală în domeniul evaziunii fiscale sau în domenii conexe acesteia au acces la informațiile și bazele de date furnizate de S.I.I.S.N., respectiv modulele de valorificare, pe bază de protocol încheiat între părți și în conformitate cu condițiile menționate în protocol, *cu obligația păstrării secretului fiscal*. În scopul prevenirii și combaterii fraudei și evaziunii fiscale, pentru a furniza informațiile necesare pentru S.I.I.S.N. și modulele de valorificare, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere și Compania Națională de Investiții Rutiere sunt obligate, la solicitarea Ministerului Finanțelor, să furnizeze informații și să asigure interoperabilitatea bazelor de date de care dispun cu S.I.I.S.N. ca parte componentă a hubului financiar al Ministerului Finanțelor, pe bază de protocol, cu respectarea prevederilor legale privind datele cu caracter personal.

44. Curtea reține că în nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, s-a învederat că, în prezent, diverse entități, cum ar fi Oficiul Național Registrul Comerțului, sistemul bancar, Banca Națională a României, Uniunea Națională a Notarilor Publici, au încheiat cu Ministerul Finanțelor și structurile subordonate o serie de protocoale de colaborare și schimb de

informații, acestea urmând să fie actualizate în scopul asigurării interoperabilității bazelor de date de care dispun cu S.I.I.S.N., ca parte componentă a hubului financiar al Ministerului Finanțelor. Suplimentar față de acestea, prin ordonanța de urgență criticată se creează posibilitatea ca Ministerul Finanțelor să interconecteze bazele de date cu entitățile care gestionează datele și informațiile din domeniul transporturilor rutiere, care sunt absolut necesare Ministerului Finanțelor în exercitarea atribuțiilor acestuia, în special pentru sistemele naționale RO e-Sigiliu și RO e-Transport și în desfășurarea activității de vămire a mărfurilor provenite din import.

45. Potrivit art.7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, datele și informațiile furnizate potrivit prevederilor art.6 din acest act normativ, se utilizează de către Ministerul Finanțelor și instituțiile sale subordonate pentru îndeplinirea funcțiilor prevăzute la art.2 alin.(2) din Hotărârea Guvernului nr.34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.52 din 28 ianuarie 2009, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, așa cum se precizează la art.9 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, începând cu data de 1 ianuarie 2024, la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, s-a înființat Evidența operativă a veniturilor din digitalizare, care are drept scop evidențierea/urmărirea/monitorizarea lunară a veniturilor suplimentare rezultate din utilizarea S.I.I.S.N. și a modulelor de valorificare pentru gestionarea veniturilor publice.

46. Având în vedere cele mai sus menționate, Curtea consideră că nu sunt întemeiate susținerile autorilor sesizării referitoare la faptul că reglementările din cuprinsul ordonanței de urgență criticate ar fi lipsite de claritate, în sensul că nu se precizează cu suficientă claritate modalitatea de funcționare a sistemelor informatice reglementate, ceea ce ar conduce la aplicarea discreționară a legii și, implicit, la o lipsă de predictibilitate pentru cetățeni și operatorii economici care interacționează cu aceste sisteme informatice.

47. Mai mult decât atât, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în conformitate cu principiile enunțate în teoria generală a dreptului, norma juridică se interpretează în mod sistematic prin coroborare cu alte dispoziții normative care țin de aceeași instituție juridică sau de aceeași ramură de drept. Rațiunea procedeele sistemice de interpretare se întemeiază pe natura sistemică a ansamblului normelor de drept, în care normele se află într-o legătură funcțională, caracteristică elementelor unei structuri. Așa fiind, fiecare normă se completează prin celelalte și își dezvăluie întregul sens în cadrul sistemului de norme care este dreptul. În acest context, norma criticată nu poate fi privită în mod individual, izolat, ci se va interpreta în mod sistematic, prin coroborare cu celelalte prevederi normative din actul în care se regăsește (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.180 din 26 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 12 august 2024, paragraful 28).

48. O altă critică are în vedere faptul că dispozițiile art.1-8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 sunt contrare art.21 din Constituție, din perspectiva accesului liber la justiție, dat fiind faptul că ordonanța de urgență criticată nu prevede explicit dreptul cetățenilor și al operatorilor economici de a solicita revizuirea sau anularea deciziilor luate de autoritățile implicate în implementarea sistemelor informatice. Or, în opinia autorilor sesizării, lipsa unor dispoziții clare privind căile de atac disponibile și a procedurilor de contestare afectează negativ posibilitatea efectivă de a se adresa justiției.

49. Prin prisma criticilor astfel formulate, Curtea apreciază că în lipsa unor prevederi exprese în cuprinsul ordonanței de urgență criticate, care să reglementeze în mod concret posibilitatea atacării în justiție a măsurilor reglementate de către aceasta, justițiabilii pot apela la dreptul comun, respectiv la Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că principiul accesului liber la justiție implică, inter alia, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006). În ceea ce privește înțelesul dispozițiilor art.21 din Constituție, în mod constant Curtea Constituțională a statuat, că principiul accesului liber la justiție semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau interesele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări (Decizia nr.221 din 21 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.516 din 17 iunie 2005, sau Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, precitată).

50. În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat în mod constant că accesul liber la justiție nu presupune dreptul de acces la toate structurile judecătorești – judecătorii, tribunale, curți de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție – și nici la toate căile de atac prevăzute de lege – apel, recurs, contestație în anulare, revizuire. Mai mult, nicio dispoziție cuprinsă în Legea fundamentală nu instituie

obligativitatea legiuitorului de a garanta parcurgerea în fiecare cauză a tuturor gradelor de jurisdicție, ci, dimpotrivă, potrivit art.129 din Constituție, căile de atac pot fi exercitate în condițiile legii (a se vedea, de exemplu, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, Decizia nr.66 din 14 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 24 decembrie 1997, Decizia nr.1.137 din 13 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.702 din 5 octombrie 2011, sau Decizia nr.396 din 26 aprilie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.368 din 31 mai 2012).

51. Acest mod de reglementare a accesului la justiție este în acord cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia dreptul de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, prin garantarea unei proceduri judiciare în vederea realizării efective a acestui drept. În acest sens, Curtea Europeană a statuat că dreptul de acces la justiție nu este absolut, el poate permite restricții admise implicit, întrucât, prin chiar natura sa, este reglementat de către stat, iar statele se bucură de o anumită marjă de apreciere în acest sens (a se vedea Hotărârea din 28 mai 1985, pronunțată în *Cauza Ashingdane împotriva Regatului Unit*, paragraful 57, Hotărârea din 6 decembrie 2001, pronunțată în *Cauza Yagtzilar și alții împotriva Greciei*, paragraful 26, Hotărârea din 26 ianuarie 2006, pronunțată în *Cauza Lungoci împotriva României*, paragraful 36, sau Hotărârea din 17 ianuarie 2012, pronunțată în *Cauza Stanev împotriva Bulgariei*, paragraful 230).

52. De asemenea, reglementările internaționale în materie nu impun nici măcar un anumit număr al gradelor de jurisdicție sau un anumit număr al căilor de atac, art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale consacrand numai dreptul persoanei la un recurs efectiv în fața unei instanțe naționale, deci posibilitatea de a accede la un grad de jurisdicție. Prin urmare, Curtea constată ca fiind neîntemeiată și critica privind încălcarea art.21 din Constituție, coroborat cu art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

53. Cu privire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(6) din Constituție, Curtea reține că autorii sesizării susțin, în esență, că din contextul reglementării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 reiese că atât Agenția Națională de Administrare Fiscală și unitățile subordonate, cât și diverse entități publice și private vor avea acces la un număr nelimitat de date și informații privitoare la cetățenii României, ceea ce ar determina o restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, simpla accesare a acestor date reprezentând, în opinia acestora, o restrângere a drepturilor constituționale la viața privată sau la secretul corespondenței, reglementate de art.26 și, respectiv, de art.28 din Constituție.

54. În jurisprudența sa privind interpretarea dispozițiilor art.115 alin.(6) din Constituție, Curtea a stabilit că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „*nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale*” și că „*nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică*”. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „*afectează*”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 25 noiembrie 2008). Cu alte cuvinte, Guvernul nu are nicio competență de legiferare în domeniul legilor constituționale („*ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale*”) și în cel al legilor care vizează măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică („*ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită*”), acestea fiind în competența de legiferare exclusivă a Parlamentului, sub toate aspectele pe care le reglementează în conținutul lor normativ, și are o competență de legiferare limitată în domeniile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale („*ordonanțele de urgență nu pot afecta*”), cu privire la care aplicarea interdicției constituționale exprese este condiționată de adoptarea unor reglementări care suprimă, aduc atingere, prejudiciază, vatămă, lezează, în general, antrenează consecințe negative asupra drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale. În această din urmă ipoteză, dacă reglementările nu produc consecințele juridice menționate, Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării.

55. În același sens, prin Decizia nr.150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.215 din 17 martie 2020, paragraful 61, Curtea a mai statuat că interdicțiile constituționale prevăzute la art.115 alin.(6), de a nu adopta ordonanțe de urgență care „pot afecta” regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale, au avut în vedere „restrângerea competenței Guvernului de a legifera în aceste domenii esențiale în locul Parlamentului, iar nu lipsirea totală de competența de a legifera în materie”.

56. Aplicând considerentele deciziilor invocate la cauza de față, Curtea subliniază că nu există o interdicție absolută cu privire la competența Guvernului de a legifera în materia reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023, astfel încât nu se poate reține încălcarea, *de plano*, a drepturilor fundamentale invocate.

57. În jurisprudența sa, Curtea a învederat că dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție cuprind *eo ipso* o condiție de constituționalitate extrinsecă a actului normativ strâns legată de conținutul normativ concret al ordonanței de urgență a Guvernului sau a unei dispoziții din cuprinsul acesteia (a se vedea Decizia nr.650 din 15 decembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1262 din 28 decembrie 2022, paragraful 34). Pornind de la premisele stabilite în jurisprudența Curții Constituționale și luând act de obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, Curtea precizează că acest act normativ are în vedere instituirea unor măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, Ministerul Finanțelor fiind abilitat să utilizeze și/sau să implementeze module de valorificare a datelor și informațiilor furnizate prin intermediul sistemelor informatice de interes strategic național în domeniul administrării fiscale, în scopul asigurării veniturilor bugetare necesare sustenabilității financiare a statului român.

58. Referitor la susținerile autorilor obiecției privind pretinsa încălcare a dreptului la viață privată și a secretului corespondenței, prevăzute de art.26 și, respectiv, de art.28 din Constituție, Curtea subliniază că regimul juridic de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale este guvernat de dreptul comun în materie, respectiv Legea nr.363/2018 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, descoperirii, cercetării, urmăririi penale și combaterii infracțiunilor sau al executării pedepselor, măsurilor educative și de siguranță, precum și privind libera circulație a acestor date, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.13 din 7 ianuarie 2019. Aceste exigențe sunt respectate de legiuitor prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, context în care Curtea subliniază că, așa cum prevede art.6 alin.(4) din acest act normativ, toate structurile implicate în prelucrarea informațiilor furnizate de S.I.I.S.N., precum și în prelucrarea informațiilor furnizate de modulele de valorificare au obligația de a păstra secretul fiscal, precum și obligația de respectare a confidențialității și securității datelor.

59. Așadar, întrucât nu a fost reținută afectarea vreunui drept sau a vreunei libertăți fundamentale prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023, Curtea apreciază că au fost respectate exigențele impuse prin dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.844 din 14 decembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 16 martie 2022, paragraful 69).

60. Totodată, având în vedere că nu s-a constatat restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, Curtea reține că invocarea dispozițiilor art.53 din Constituție nu are relevanță pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate.

61. Prin urmare, pentru toate argumentele expuse, Curtea constată că reglementarea criticată nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și (5), ale art.21, ale art.53 și ale art.115 alin.(4) și (6) din Legea fundamentală, și nici prevederile art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de 54 de deputați și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.116/2023 privind unele măsuri pentru gestionarea și evidențierea veniturilor curente ale bugetului public prin implementarea unor proiecte de digitalizare, în ansamblul său, precum și, în special, dispozițiile art.1–8 din această ordonanță de urgență sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 29 octombrie 2024.