

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 400**

din 19 septembrie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, în ansamblul său, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, în ansamblul său, precum și, în special, a dispozițiilor art. 1-5 din ordonanța de urgență

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scântei	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Irina-Loredana Gulie	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, obiecție formulată de un număr de 54 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România din Camera Deputaților și deputați neafiliați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.981 din 26 iunie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.126A/2024.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, sunt formulate atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) raportat la art. 16 alin. (2) și art. 141 din Constituție, art. 115 alin. (4) și (6) și art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la dispozițiile art. 16 alin. (2), ale art. 21 alin. (1) și (2) și ale art. 53.

4. Astfel, **în privința criticilor de neconstituționalitate extrinsecă**, se susține că, în temeiul **art. 115 alin. (4) din Constituție** și în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență cu îndeplinirea condițiilor cumulative referitoare la existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare să nu poată fi amânată, cu obligația motivării urgenței în cuprinsul acesteia. Se susține că motivele invocate în preambulul ordonanței de urgență analizate, referitoare la aplicațiile informatice și sistemele informatice ale Ministerului Finanțelor evidențiază rațiunea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, pe care mai degrabă o proclamă, fără a o motiva conform exigențelor dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție. Se mai arată că susținerile din preambulul ordonanței de urgență, potrivit cărora „orice întârziere în adoptarea de măsuri urgente în acest sens ar crește substanțial riscul de dezangajare a fondurilor europene nerambursabile disponibile în acest scop, cu implicații negative asupra fondurilor naționale”, nu justifică o situație excepțională, a cărei reglementare nu poate fi amânată. Se mai arată că termenul de implementare a Pilonului din Planul național de redresare și reziliență, respectiv 31 decembrie 2025, la care se face trimitere în preambulul ordonanței, nu justifică adoptarea

pe calea ordonanței de urgență, a unor norme legale, cu mai mult de doi ani înainte de expirarea termenului de implementare.

5. Astfel, se consideră că este invocat un element de oportunitate, prin definiție de natură subiectiv, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, fiind convertit în situație extraordinară, însă fără să aibă, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci mai degrabă dând expresie unor factori subiectivi, de oportunitate, în a căror considerare reglementarea în cauză a fost adoptată pe calea ordonanței de urgență. Se susține că asemenea factori nu sunt cuantificabili, iar 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. Se mai susține că starea precară a sistemelor informatice ale Ministerului Finanțelor, chiar dacă este obiectiv reală, poate constitui un argument în susținerea utilității reglementării, dar, în sine, nu acreditează și nu motivează urgența. Se menționează în acest sens cele statuate în Decizia Curții Constituționale nr. 255 din 11 mai 2005.

6. De asemenea, se mai susține că invocarea unor situații extraordinare, precum *„conflictele armate la nivel mondial și nevoia urgentă de creștere a rezilienței capacităților sistemelor și rețelelor informatice ale statului român, inclusiv prin prisma necesității asigurării securității și disponibilității datelor gestionate de stat”, „nevoia urgentă de creștere a rezilienței capacităților sistemelor și rețelelor informatice ale statului român, inclusiv prin prisma necesității asigurării securității și disponibilității datelor gestionate de stat”, „numărul și creșterea constantă a atacurilor cibernetice derulate de actori statali la adresa domeniului financiar, fiscal și vamal pentru extragerea de informații strategice, precum și faptul că aceste atacuri cibernetice sunt de tip Advanced Persistent Threat, cu cel mai ridicat nivel de complexitate, foarte dificil de detectat”, „materializarea unui atac cibernetic statal asupra entității din domeniul financiar, fiscal și vamal care gestionează datele financiare, fiscale și vamale ale persoanelor fizice și juridice din România este de natură să afecteze confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea datelor, cu implicații semnificative asupra securității naționale, prin riscurile sistemice asupra economiei naționale”, „contextul conflictelor convenționale și neconvenționale din vecinătatea României și al revoluției digitale care acaparează toate statele lumii”, nu reprezintă argumente adecvate, de natură să justifice urgența reglementării pe calea ordonanței de urgență, crearea unui „hub informatic” fiind o procedură de durată, care nu elimină atacurile cibernetice, și nici nu conferă o securitate cibernetică ridicată. Totodată, se mai susține că deși în expunerea de motive se invocă faptul că, din anul 2020, potrivit Strategiei Naționale de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 22/2020, una dintre direcțiile de acțiune pentru asigurarea*

securității naționale este reprezentată de realizarea infrastructurii necesare pentru digitalizarea României, cu toate acestea, timp de trei ani această direcție de acțiune nu a fost considerată o prioritate.

7. Se mai susține că ordonanța de urgență criticată a fost adoptată cu **încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Constituție**. În acest sens, se susține că, potrivit art. 1 alin. (9) din ordonanța de urgență criticată, hubul financiar poate găzdui orice date deținute de orice entitate publică, iar potrivit art. 2 lit. h) din Ordonanța 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, 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*”. Se arată că, drept urmare, în hubul financiar pot fi găzduite 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, în sensul art. 4 alin. (8) din Legea serviciului de iluminat public nr. 230/2006). Or, se susține că această găzduire a datelor cetățenilor într-un hub financiar care este o sursă de date pentru toate instituțiile administrației publice centrale și locale și ale sistemului financiar, precum și pentru Uniunea Europeană, determină o restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, simpla accesare a acestor date reprezentând o restrângere a dreptului la viață privată, a dreptului la secretul corespondenței, a confidențialității etc., prin chiar existența acestui hub în sine.

8. În ceea ce privește **încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3)-(5), raportat la art. 16 alin. (2) și art. 141 din Legea fundamentală**, se susține că prevederile art. 141 din Constituție exprimă sintetic rolul pur consultativ al Consiliului Economic și Social pentru Parlament și Guvern și nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind reglementate în legea de organizare și funcționare a acestuia. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la obligativitatea solicitării avizului Consiliului Economic și Social, în cazul în care proiectul de lege vizează vreunul dintre domeniile de specialitate prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social. Or, se susține că reglementarea creării hubului financiar, de uz și de interes public general pentru interesele financiare ale statului român și ale Uniunii Europene, afectează drepturile și libertățile cetățenești, domeniu care este prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. g) din Legea nr. 248/2013, astfel încât era obligatorie atât solicitarea avizului Consiliului Economic și Social, cât și a altor avize ale autorităților interesate, în sensul art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În caz contrar, se susține încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5), referitoare la statul de drept și la principiul legalității, ale art. 16 alin. (2) privind preeminența legii, precum și ale art. 141 privind Consiliul Economic și Social.

9. În ceea ce privește **încălcarea dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Constituție**, se susține că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, norma constituțională nu se referă la existența în concret a unor resurse financiare suficiente, la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Totodată, art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității

fiscal-bugetare nr. 69/2010 stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Or, se arată că, atât potrivit art. 6 din ordonanța de urgență criticată, cât și celor statuate în nota de fundamentare a acesteia și în expunerea de motive a legii criticate, la Secțiunea a IV-a, pct. 4.8, rezultă în mod expres că hubul financiar va afecta bugetul de stat, însă, cu toate acestea, nu se menționează în mod concret nici care sunt cheltuielile care vor afecta bugetul de stat în anul curent și în următorii 4 ani și nici sursa de finanțare a acestora, fiind încălcate astfel dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție.

10. În privința **criticilor de neconstituționalitate intrinsecă**, se susține că prevederile art. 1-5 din ordonanța de urgență criticată sunt lipsite de claritate și previzibilitate, ceea ce **contravine dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) privind statul de drept și alin. (5), cu privire la principiul legalității, în componenta sa referitoare la calitatea legii**.

11. În acest sens, se susține că ordonanța de urgență criticată nu instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o mai mare stabilitate și eficiență legislativă, soluțiile pe care le cuprinde nu au fost temeinic fundamentate și nu s-a efectuat o evaluare preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea legii, precum și la faptul că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 constituie un veritabil criteriu de constituționalitate, prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție, respectiv deciziile nr. 139 din 13 martie 2019, nr. 681 din 21 octombrie 2021 și nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

12. Se susține, în acest sens, că ordonanța de urgență criticată introduce reglementări ambigue și neclare privind conținutul hubului financiar [art. 1 alin. (9) din aceasta], precum și rolul și competențele entităților implicate, cum ar fi Regia Autonomă „Rasirom”, ceea ce creează incertitudini și dificultăți în aplicarea și interpretarea legii. Se susține astfel că lipsa de claritate și previzibilitate a ordonanței de urgență afectează securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul legislativ, nefiind precizate cu suficientă claritate limitele și extinderea competențelor „Rasirom” în contextul securizării hubului financiar, iar termeni precum „*securizare a comunicațiilor*” sunt insuficient definiți, lăsând loc unor interpretări variabile și subiective, ceea ce duce la aplicarea discreționară a legii și implicit, la lipsa de predictibilitate pentru cetățeni și operatorii economici care interacționează cu acest hub financiar. Mai mult, se susține că prevederile referitoare la validarea soluțiilor tehnice de securitate de către Regia Autonomă „Rasirom” și mecanismele de interconectare securizată sunt vagi și nu oferă detalii precise privind standardele de securitate și criteriile de validare aplicabile.

13. În același sens, în legătură cu procedurile de audit și control prevăzute de ordonanța de urgență, se susține că, deși Ministerul Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, este obligat să efectueze audituri de conformitate, ordonanța suspusă controlului de constituționalitate nu specifică în mod clar frecvența, metodologia și criteriile de evaluare ale acestor audituri, iar această ambiguitate procedurală poate duce la aplicarea neuniformă a normelor și la percepția unei lipse de transparență și obiectivitate în evaluarea conformității cu cerințele legale. Invocă cele statuate referitor la calitatea legii în privința soluțiilor legislative reglementate, a principiului securității raporturilor juridice, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale în materie, cu titlu exemplificativ, Deciziile nr. 473 din 21 noiembrie 2013, nr. 139 din 13 martie 2019, nr. 619 din 11 octombrie 2016, nr. 51 din 25 ianuarie 2012, nr. 90 din 7 februarie 2012, nr. 240 din 3 iunie

2020, nr. 504 din 30 iunie 2020, nr. 454 din 4 iulie 2018, nr. 836 din 13 decembrie 2018, nr. 187 din 17 martie 2021, nr. 478 din 8 iulie 2021 sau nr. 688 din 21 octombrie 2021.

14. Astfel, se susține că, dintr-o interpretare sistematică a ordonanței de urgență criticate, ar rezulta că legiuitorul a urmărit să ofere Serviciului Român de Informații accesul nelimitat la date și informații, în lipsa unor garanții specifice necesare. De asemenea, se susține că definițiile sunt incomplete și termenii utilizați sunt redactați de așa natură încât claritatea legii să fie pusă la îndoială. În acest sens, se susține că termeni precum „*elementele hubului financiar*” sau „*mecanismele de interconectare securizată*” au un înțeles ambiguu și lasă unei instituții administrate în mare măsură prin documente clasificate — Rasirom — posibilitatea să le acorde ce formă va dori, într-o totală lipsă de transparență, nu numai normativă, dar și în ceea ce privește cheltuirea banului public.

15. Se mai susține că prevederile art. 1-4 din ordonanța de urgență criticată **încalcă dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat** deoarece creează o interferență nejustificată între puterea executivă și alte puteri ale statului, prin atribuirea unor competențe extinse Serviciului Român de Informații și entităților afiliate acestuia, cum este „Rasirom”, în domeniul financiar și fiscal. Astfel, se susține că în mod tradițional, administrația fiscală și financiară a statului este gestionată de Ministerul Finanțelor, sub supravegherea Parlamentului și în conformitate cu legile adoptate de acesta, iar introducerea Serviciului Român de Informații, o structură cu atribuții primare în domeniul securității naționale, în administrarea și securizarea unui hub financiar, reprezintă o extindere nejustificată a competențelor sale și un amestec nepotrivit în atribuțiile de guvernare economică. Se mai susține că rolul principal al Serviciului Român de Informații este de a asigura securitatea națională, iar implicarea sa directă în domeniul financiar și fiscal, prin intermediul „Rasirom”, poate genera conflicte de interese și abuzuri de putere, cu atât mai mult cu cât „Rasirom”, fiind o entitate aflată sub controlul direct al Serviciului Român de Informații, preia responsabilități extinse, fără un mecanism clar de supraveghere democratică și de raportare către autoritățile civile. Se mai susține că atribuțiile extinse conferite „Rasirom” și Serviciului Român de Informații subminează competențele altor instituții statale care ar trebui să aibă un rol predominant în aceste domenii, respectiv Ministerul Finanțelor și Agenția Națională de Administrare Fiscală, iar implicarea Serviciului Român de Informații în administrarea unui hub financiar poate duce la o utilizare necorespunzătoare a resurselor de informații și a puterilor sale speciale, menite să fie utilizate exclusiv pentru protecția securității naționale. Mai mult, această extindere a competențelor poate conduce la o monitorizare excesivă și nejustificată a tranzacțiilor financiare și a activităților economice, ceea ce poate afecta negativ drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

16. Se mai susține că, raportat și la definiția termenului „*securitate națională a României*”, care, conform art. 1 din Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României înseamnă „*starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor normelor democratice statornicite prin Constituție*”, însăși reglementarea, crearea și existența acestui hub financiar reprezintă o amenințare pentru securitatea națională a României. În acest sens, se susține că, prin introducerea în cadrul aceluiasi suport tehnic (cloud/hub), aflat sub controlul Serviciului Român de Informații, a tuturor datelor și informațiilor despre și de la persoanele fizice și juridice

române, ale instituțiilor și autorităților publice ce compun statul român există premisele creării unei entități care să dubleze competențele statului român în ceea ce privește obținerea oricăror informații de tip național, dar fără limitarea conferită de mecanismele de protecție care împiedică statul român să încalce drepturile fundamentale constituționale ale persoanelor fizice și juridice române. Astfel, se susține că, în cazul unei breșe de securitate cibernetică (care nu este imposibilă) sau a unei acțiuni de spionaj realizate cu succes, puteri sau organizații străine ar putea să aibă acces la toate datele și informațiile aferente mediului de afaceri din România și ar putea să fie încălcat secretul comercial, cu punerea în pericol a stabilității economice a României.

17. Totodată, se susține că exprimarea extrem de largă din art. 1 alin. (3) din ordonanța de urgență criticată („*Hubul financiar este de uz și interes public general pentru interesele financiare ale statului român și ale Uniunii Europene*”) și interconectarea/interoperabilitatea acestuia cu alte sisteme ale altor state membre ale Uniunii Europene, pun în pericol caracterul statului român de stat independent. Se mai arată că, în sensul art. 4 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, aceasta nu are nicio competență de legiferare în domeniul securității naționale a României. Se invocă în acest sens cele statuate în Avizul Comisiei de la Veneția CDL-AD (2023) 008 referitoare la colectarea informațiilor, inclusiv a informațiilor cu privire la persoane, și se susține că, raportat la legislația din România, crearea cadrului legal pentru punerea la dispoziție și sub controlul Serviciului Român de Informații a tuturor datelor și informațiilor din România, atât din mediul public, cât și privat, prin intermediul acestui hub financiar, Serviciul Român de Informații se îndepărtează de la rolul pe care îl are, de culegere de informații, devenind beneficiar al datelor și informațiilor deja existente în hubul financiar, fără a exista niciun control real cu privire la modul în care le va folosi.

18. Se mai susține că prevederile art. 1 și 4 din ordonanța de urgență criticată **încalcă dispozițiile art. 53 din Constituție referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**. În acest sens, se afirmă că ordonanța de urgență criticată nu justifică în mod adecvat necesitatea restrângerii drepturilor și libertăților cetățenești în contextul creării acestui hub financiar și nici nu demonstrează că alte măsuri mai puțin invazive nu ar fi fost suficiente pentru atingerea obiectivelor propuse, restricțiile impuse asupra accesului la informații și monitorizarea extinsă a tranzacțiilor financiare nu sunt justificate suficient din perspectiva necesității și proporționalității. Astfel, se susține că Guvernul nu a justificat în expunerea de motive necesitatea restrângerii dreptului de proprietate prin măsurile luate, dat fiind faptul că implicarea „Rasirom” în validarea și monitorizarea soluțiilor tehnice de securitate introduce o formă de supraveghere și control care poate afecta dreptul de proprietate al operatorilor economici și al cetățenilor, prin interferența nejustificată în activitățile lor financiare. De asemenea, se susține că ordonanța de urgență criticată nu explică în mod satisfăcător de ce aceste restricții nu au putut fi impuse printr-o lege adoptată de Parlament, care ar fi permis o dezbatere mai largă și o evaluare mai atentă a necesității și proporționalității măsurilor.

19. Se mai susține că **prevederile art. 1 și 4 din ordonanța de urgență criticată încalcă dispozițiile art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție**. În acest sens, se menționează că Regia Autonomă „Rasirom” este organizată și funcționează conform Hotărârii Guvernului nr. 60/1995 privind organizarea și funcționarea Regiei Autonome „Rasirom”, a cărei activitate se încadrează în categoria informațiilor clasificate, secrete de stat, fiind supusă protecției juridice aferente, în acord cu dispozițiile art. 15 din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate. Astfel, se susține că nici cetățenii, nici

persoanele juridice din România nu vor avea acces și nu vor cunoaște modalitatea în care datele lor personale, profesionale sau fiscale, economice și financiare vor fi folosite și nici cine le accesează, le folosește sau le prelucrează. În acest sens, se arată că art. 4 alin. (2) din ordonanța de urgență criticată prevede în mod expres că Regia Autonomă „Rasirom”, în îndeplinirea atribuțiilor de la art. 4 alin. (1) din ordonanța de urgență criticată, aplică legislația în domeniul informațiilor clasificate. Totodată, se susține că ordonanța de urgență criticată restrânge în mod nejustificat drepturile cetățenilor de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor lor legitime, prin impunerea unor proceduri administrative și tehnice complexe și opace, în cadrul hubului financiar, care pot descuraja sau chiar împiedica cetățenii și operatorii economici să conteste actele administrative sau deciziile autorităților implicate. În acest sens, se arată că implicarea directă a Serviciului Român de Informații și a „Rasirom” în monitorizarea și validarea tranzacțiilor financiare și a soluțiilor tehnice de securitate, fără a oferi mecanisme clare și accesibile de contestare a deciziilor acestora, creează o lipsă de transparență. De asemenea, se susține că, drept urmare a faptului că întregii activități a „Rasirom” îi este aplicabilă legislația din domeniul informațiilor clasificate, chiar dacă se prevede în legislație jurnalizarea accesului la date, în legislația actuală nu există nicio normă care să reglementeze un mecanism prin care cetățenii să aibă dreptul să solicite și să primească extras din jurnal cu privire la informații privind accesarea datelor lor din hubul financiar, astfel încât, în situația în care în mod abuziv îi sunt accesate datele unui cetățean, acesta să se poată adresa instanței. Invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 392 din 8 iunie 2021. Astfel, prin 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 administrarea hubului financiar, lipsa unor dispoziții clare privind căile de atac disponibile și procedurile de contestare afectează negativ posibilitatea efectivă a cetățenilor și a operatorilor economici de a se adresa justiției, ceea ce contravine și dispozițiilor art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil și jurisprudenței în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului.

20. 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 lor de vedere.

21. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, în ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la inexistența situației extraordinare și a urgenței reglementării, se apreciază că aceasta este neîntemeiată, date fiind cele reținute în preambulul ordonanței de urgență criticate. În ceea ce privește atingerea adusă unor drepturi fundamentale, se apreciază că existența la nivelul hubului a unor informații deținute de alte entități publice și exercitarea anumitor atribuții de către „Rasirom” nu sunt de natură, prin ele însele, a încălca drepturi fundamentale. Se mai apreciază că sursa de finanțare este indicată în art. 6 din ordonanța de urgență criticată, cheltuielile pentru implementarea hubului financiar fiind asigurate prin Planul național de redresare și reziliență al României (PNRR), de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Finanțelor, prin fonduri externe nerambursabile sau din alte surse de finanțare legal constituite. Faptul că nu a fost indicat un impact financiar în Nota de fundamentare nu este de natură a atrage neconstituționalitatea normei, alocările de la bugetul de stat nefiind cunoscute la acest moment, ci urmând a fi dimensionate în funcție de necesitățile concrete și de nivelul alocărilor din celelalte surse indicate.

22. Cu privire la lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social, se apreciază că acesta nu a fost necesar, întrucât ordonanța de urgență analizată nu are impact asupra domeniilor economico-social, sănătate, educație, tineret, cercetare, cultură și sport ori asupra domeniilor de natura relațiilor de muncă, protecției sociale, politicilor salariale și a egalității de șanse și de tratament, agriculturii, dezvoltării rurale, protecției mediului și dezvoltării durabile, protecției consumatorului și concurenței loiale ori asupra altor drepturi și libertăți cetățenești.

23. Se mai apreciază că intenția legiuitorului este aceea să reglementeze la nivel de legislație primară definirea, rolul și modul de dezvoltare al centrului de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice la nivelul Ministerului Finanțelor (hubul financiar), precum și declararea acestuia de uz și interes public general pentru interesele financiare ale statului român și ale Uniunii Europene, în contextul nevoii de asigurare a serviciilor publice esențiale funcționării statului, iar nicio prevedere din acest act normativ nu reglementează în domeniile mai sus referite, aflate în competența de avizare a Consiliului Economic și Social.

24. Totodată, se apreciază că acordarea unor competențe Serviciului Român de Informații sau „Rasirom” nu este de natură să încalce principiul separației puterilor în stat, norma neavând impact în domeniul puterii legislative sau judecătorești, neexistând dispoziții de natură să restrângă dreptul de liber acces la justiție. Astfel, în lipsa unor prevederi exprese, actele autorităților publice vor putea fi atacate conform dreptului comun.

25. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

26. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, adoptată de Parlament, în ansamblul său. Din motivarea obiecției de neconstituționalitate rezultă că autorii critică atât legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023, cât și ordonanța de urgență supusă aprobării, astfel încât Curtea reține acest obiect al sesizării de neconstituționalitate (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 512 din 16 iunie 2020, precum și Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 21 aprilie 2021). Totodată, sunt criticate atât ordonanța de urgență, în ansamblul său, cât și, în mod special, dispozițiile art. 1-5 din ordonanță. Prevederile criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art. 1: „(1) *Prezenta ordonanță de urgență reglementează definirea, rolul și modul de dezvoltare al centrului de servicii date financiare, fiscale și vamale al administrației publice la nivelul Ministerului Finanțelor, denumit în continuare hub financiar, prin înființarea, dezvoltarea și administrarea infrastructurii, la nivel național, inclusiv prin implementarea de tehnologii cloud definite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2022 privind înființarea, administrarea și dezvoltarea infrastructurilor serviciilor informatice de tip cloud utilizate de autoritățile și instituțiile publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023, și prin dezvoltarea unor sisteme și aplicații informatice găzduite pe această infrastructură.*

(2) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, prin hub financiar se înțelege centrul de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice înființat și dezvoltat la nivelul Ministerului Finanțelor, bazat pe o structură, hardware și software omogenă, de interes esențial pentru securitatea financiară a statului, dezvoltată în condiții de securitate cibernetică, cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 163/2021 privind adoptarea unor măsuri referitoare la infrastructuri informatice și de comunicații de interes național și condițiile implementării rețelelor 5G, 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), astfel cum sunt definite la art. 2 lit. k), 1), q) și u) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2022, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023, precum și sistemele informatice găzduite pe această infrastructură.

(3) Hubul financiar este de uz și interes public general pentru interesele financiare ale statului român și ale Uniunii Europene, administrat de Ministerul Finanțelor prin Centrul Național pentru Informații Financiare.

(4) Hubul financiar se interconectează la nivel de servicii cu Platforma de cloud guvernamental și respectă prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 89/2022, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 30/2022 privind unele măsuri pentru consolidarea capacității instituționale și administrative a Ministerului Cercetării, Inovării și Digitalizării și a Autorității pentru Digitalizarea României necesare implementării componentei C7 — Transformare digitală din Planul național de redresare și reziliență, precum și alte categorii de măsuri. Sistemele și aplicațiile informatice utilizate în cadrul hubului financiar se dezvoltă astfel încât să fie apte pentru migrarea în cloudul guvernamental sau interconectarea cu acesta în condițiile prevăzute de art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2022, aprobate cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023 și Hotărârea Guvernului nr. 112/2023 privind aprobarea Ghidului de guvernare a platformei de cloud guvernamental.

(5) Autoritatea responsabilă de realizarea hubului financiar este Ministerul Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare.

(6) Ministerul Finanțelor implementează elementele hubului financiar cu componentă de securitate națională, prin Regia Autonomă «Rasirom», care are rolul de contractor-integrator, cu respectarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 195/2012, cu modificările și completările ulterioare.

(7) Fiecare serviciu de cloud este asigurat de cel puțin două noduri de date organizate sub forma centrelor de date, pentru a asigura furnizarea serviciilor de cloud în mod rezilient, la nivelul de disponibilitate stabilit prin politica și strategiile guvernamentale în domeniul finanțelor publice.

(8) Centrele de date, parte a infrastructurii de bază prevăzute la alin. (2), pot găzdui servicii de tip cloud privat, public sau hibrid, în acord cu nevoile de dezvoltare în infrastructuri informatice de tip cloud.

(9) Hubul financiar poate asigura și găzduirea altor componente de sisteme informatice administrate de alte entități publice.”

— Art. 2: „Ministerului Finanțelor stabilește politica și strategia privind implementarea, operarea, mentenanța și dezvoltarea hubului financiar în corelare cu strategiile guvernamentale în domeniul finanțelor publice.”

— Art. 3: „Securitatea cibernetică a hubului financiar este asigurată de Centrul Național Cyberint din cadrul Serviciului Român de Informații, potrivit competențelor prevăzute de Legea nr. 58/2023 privind securitatea și apărarea cibernetică a României, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.”

— Art. 4: „(1) Regia Autonomă «Rasirom» are atribuții privind realizarea și implementarea elementelor cu componentă de securitate națională ale hubului financiar, astfel:

a) proiectează elementele hubului financiar, cu accent pe zona de securitate, disponibilitate și reziliență a acestuia;

b) validează soluțiile tehnice de securitate care vor face parte din hubul financiar;

c) realizează și implementează la cheie elementele, cu asigurarea componentelor de IaaS, PaaS și SaaS ale hubului financiar;

d) furnizează mecanismele de interconectare securizată hubului financiar cu restul elementelor de infrastructură, inclusiv mecanismele de securizare a comunicațiilor.

(2) În îndeplinirea atribuțiilor prevăzute la alin. (1), Regia Autonomă «Rasirom» aplică principiul eficienței economice, cu asigurarea transparenței, nediscriminării și tratamentului egal, precum și legislația în domeniul protecției informațiilor clasificate.”

— Art. 5: „Ministerul Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, dispune, cel puțin o dată pe an, efectuarea unor activități de audit de conformitate pe linia protecției, calității, securității, disponibilității și trasabilității pentru hubul financiar sau, după caz, pentru anumite elemente ale acestuia.”

27. Textele constituționale invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în **art. 1 alin. (3)** referitor la statul de drept, **alin. (4)** privind principiul separației și echilibrului în stat și **alin. (5)** referitor la principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, **art. 16 alin. (2)** privind preeminența legii, **art. 21 alin. (1) și (2)** referitoare la accesul liber la justiție și **alin. (3) privind dreptul la un proces echitabil, art. 53 — Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art. 115 alin. (4)** privind adoptarea ordonanțelor de urgență și **alin. (6)** referitor la domeniul de reglementare al acestora, **art. 138 alin. (5)** privind cheltuielile bugetare și **art. 141 — Consiliul Economic și Social**. De asemenea, sunt invocate și dispozițiile **art. 6 — Dreptul la un proces echitabil** cuprins în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. De asemenea, din motivarea obiecției de neconstituționalitate rezultă că sunt invocate **art. 26 — Viața intimă, familială și privată** și **art. 28 — Secretul corespondenței**.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

28. 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. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legii sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în această ordine, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

29. Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 54 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și deputați neafiliați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată încă de către Președintele României.

30. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, 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, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

31. Curtea reține că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art. 115 alin. (5) teza a treia din Constituție, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 18 iunie 2024. La data de 25 iunie 2024, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 27 iunie 2024 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 26 iunie 2024, așadar, în cadrul termenului de 5 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 (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 ipoteza întâi), cu respectarea prevederilor art. 77 alin. (1) din Constituție.

32. În considerarea celor de mai sus, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării formulate, 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, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

33. Având în vedere obiectul sesizării, ce privește atât Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023, adoptată de Parlament, dar nepromulgată, precum și ordonanța de urgență, în ansamblul, său, și, în mod punctual, art. 1-5 din ordonanța criticată, Curtea reține, mai întâi, 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 Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009 sau Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 21 aprilie 2021).

34. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* ce privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție (în acest sens, cu titlu exemplificativ, a se vedea Decizia nr. 584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 457 din 6 iulie 2007, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Decizia nr. 919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 15 iulie 2011, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, Decizia nr. 237 din 3 iunie 2020, paragraful 44 sau Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, paragraful 52).

35. 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 asupra celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată (Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 25, Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, paragraful 53), așadar asupra tuturor condițiilor impuse de art. 115 — *Delegarea legislativă*, în privința adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

(2.1.) Critici de neconstituționalitate extrinsecă

36. **Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție**, respectiv privind neîntrunirea, de către ordonanța de urgență criticată, a condițiilor referitoare la urgență și la situația extraordinară, Curtea reține că, în ceea ce privește condițiile prevăzute de dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, 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.

37. 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, potrivit 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). 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.

38. 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, precitată, paragraful 47).

39. Analizând ordonanța de urgență a Guvernului criticată în prezenta cauză, din perspectiva acestei interpretări constante a dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea reține că în preambulul acesteia Guvernul motivează intervenția legislativă prin invocarea unor elemente cu caracter obiectiv, referitoare la *„riscuri de securitate cibernetică a sistemelor informatice, dar și riscuri de corupere, de furt și de utilizare a datelor de către persoane neautorizate, în lipsa unor reglementări specifice, imediate și efective ale pieței serviciilor de tip cloud”*, precum și *„riscul de dezangajare a fondurilor europene nerambursabile disponibile în acest scop, cu implicații negative asupra fondurilor naționale”*. De asemenea, sunt evidențiate elemente ale unei situații extraordinare generate de *„conflictele armate la nivel mondial și de nevoia urgentă de creștere a rezilienței capacităților sistemelor și rețelelor informatice ale statului român”*, de *„creșterea volumului informațiilor din bazele de date critice administrate de statul român, prin Ministerul Finanțelor, precum și necesitatea consolidării, interconectării și asigurării în mod unitar a securității cibernetice și a disponibilității acestora”*, de *„numărul și creșterea constantă a atacurilor cibernetice derulate de actori statali la adresa domeniului financiar, fiscal și vamal pentru extragerea de informații strategice, precum și faptul că aceste atacuri cibernetice sunt de tip Advanced Persistent Threat, cu cel mai ridicat nivel de complexitate și foarte dificil de detectat”*, de faptul că *„materializarea unui atac cibernetic statal asupra entității din domeniul financiar, fiscal și vamal care gestionează datele financiare, fiscale și vamale ale persoanelor fizice și juridice din România este de natură să afecteze confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea datelor, cu implicații semnificative asupra securității naționale, prin riscurile sistemice asupra economiei naționale”*, precum și de *„contextul conflictelor convenționale și neconvenționale din vecinătatea României”*.

40. În același sens, în expunerea de motive a Legii de aprobare a ordonanței criticate, se evidențiază următoarele **riscuri** care pot apărea, în lipsa luării, în regim de urgență, a unor măsuri concrete de modernizare a Sistemului Informatic al Ministerului Finanțelor, și anume: nu se realizează centralizarea sistemului informatic pentru administrarea fiscală a persoanelor juridice, cu consecința lipsei unificării administrării fiscale a persoanelor fizice și juridice; nu se realizează centralizarea sistemului informatic al Trezoreriei Statului și nici introducerea de instrumente financiare moderne; poate apărea o vulnerabilitate extraordinar de mare din punctul de vedere al protecției sistemului informatic față de utilizarea neautorizată, precum și prin prisma integrității și confidențialității datelor, datorată descentralizării unei porțiuni semnificative a sistemului informatic (serverele, aplicațiile și baze de date descentralizate sunt amplasate în peste 250 de clădiri și localități diferite), vulnerabilitate care crește pe măsura creșterii intensității și complexității atacurilor informatice; riscul favorizării procedurilor de evaziune fiscală, prin lipsa capacităților de detecție la nivelul sistemelor informatice și a organizării datelor actuale, ceea ce poate genera o pierdere însemnată la nivelul colectării taxelor, estimată la peste 2% din produsul intern brut, prin comparație cu statele care au observat rezultatele după implementarea unor astfel de sisteme. De asemenea, se arată că *încetarea temporară a funcționării sistemelor informatice ale Ministerului Finanțelor echivalează cu o situație de dezastru național*. Astfel,

nefuncționarea pentru 24 de ore a sistemului informatic al Trezoreriei statului conduce la imposibilitatea instituțiilor publice de a efectua plăți de salarii pentru întreg personalul bugetar; blochează sistemul financiar-bancar din România, deoarece Trezoreria are în sistemul național de plăți o pondere relativ egală cu suma activității celorlalte bănci; plățile efectuate de către contribuabili nu pot fi evidențiate în sistemul fiscal; poate conduce la blocarea traficului în vămile de frontieră (rutier, fluvial, aerian), prin imposibilitatea încasării drepturilor de import (taxe vamale, accize și T.V.A.) pentru mărfurile care sunt introduse pe teritoriul Uniunii Europene, prin birourile vamale de frontieră, inclusiv pentru o porțiune semnificativă a sistemului vamal integrat al Uniunii Europene; poate avea un impact major asupra persoanelor și micilor operatori economici, conducând chiar la blocarea fluxurilor marilor operatori de curierat rapid; întâzieri în efectuarea comerțului intracomunitar cu România prin limitarea drastică a posibilității de verificare a codurilor de TVA.

41. De asemenea, în expunerea de motive a legii criticate mai sunt evidențiate contextul geopolitic actual — experiența pandemiei, situația extraordinară generată de conflictele armate la nivel mondial, înmulțirea atacurilor cibernetice, precum și riscul desfășurării necorespunzătoare a proiectelor derulate în vederea atingerii obiectivelor de reformă digitală prevăzute în Planul național de redresare și reziliență (PNRR).

42. Așadar, din analiza preambulului ordonanței de urgență criticate, precum și a expunerii de motive, Curtea reține că aspectele obiective invocate se constituie în situații cu un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, putând fi subsumate conceptului de *„situație extraordinară”*, în sensul textului constituțional de referință, 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. Astfel, potrivit expunerii de motive a legii criticate, situația extraordinară a fost justificată de creșterea volumului informațiilor din bazele de date critice administrate de statul român, prin Ministerul Finanțelor, precum și de necesitatea consolidării, interconectării și asigurării în mod unitar a securității cibernetice a acestora, în vederea accesării fără întâzieri a finanțării disponibile prin P.N.N.R. În acest context, s-a arătat că neadoptarea ordonanței de urgență criticate poate avea drept consecințe pierderea a aproximativ 98.343,55 mii euro, fără T.V.A., fonduri europene nerambursabile; pierderea credibilității României în fața Comisiei Europene și a partenerilor occidentali și afectarea șansei României de a se adapta digital la noile realități privind guvernarea electronică, interoperabilitatea sistemelor informatice, regimul administrării virtuale a datelor din sectorul public și relevanța acestora pentru buna funcționare a statului român.

43. Curtea mai reține că înființarea unui hub al finanțelor publice este un proiect integrator menționat în Componenta 8 — *Reforma fiscală și reforma sistemului de pensii* din cadrul Pilonului III al PNRR, a cărui reglementare urgentă este justificată prin cerința îndeplinirii până la data de 31 decembrie 2025 a unui întreg ansamblu de procese și proceduri menite să asigure modernizarea platformelor tehnologice, îmbunătățirea performanțelor și creșterea securității sistemului informatic integrat.

44. Față de considerentele enunțate și **având în vedere că urgența reglementării a fost motivată corespunzător, ținând cont de riscurile evidențiate, Curtea reține că sunt neîntemeiate criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.**

45. **Cu privire la raportarea criticii de neconstituționalitate la dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție**, autorii obiecției susțin, în esență, că reglementarea unui hub financiar, care este o sursă de date atât pentru toate instituțiile administrației publice centrale și locale și ale sistemului financiar național, cât și pentru

Uniunea Europeană, determină o restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, simpla accesare a acestor date reprezentând o restrângere a drepturilor constituționale la viață privată sau la secretul corespondenței, reglementate de **art. 26 și art. 28 din Legea fundamentală**. Sunt criticate sub acest aspect prevederile art. 1 alin. (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2023, care reglementează capacitatea hubului financiar de a „asigura și găzduirea altor componente de sisteme informatice administrate de alte entități publice”.

46. 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 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.

47. 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 competență de a legifera în materie”.

48. Aplicând considerentele deciziilor invocate la cauza de față, Curtea reține că nu există o interdicție absolută cu privire la competența Guvernului de a legifera în materia reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2023, astfel încât nu se poate reține încălcarea, *de plano*, a drepturilor fundamentale invocate, ci este necesar ca, pentru a stabili dacă actul normativ afectează o instituție fundamentală a statului sau drepturi fundamentale ale cetățenilor, în cadrul controlului de constituționalitate extrinsecă pe care îl efectuează, Curtea să antameze analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate în cauză. În acest sens, Curtea a reținut 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).

49. Pornind de la premisele stabilite în jurisprudența Curții Constituționale și luând act de obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023, Curtea reține că acest act normativ reglementează definirea, rolul și modul de dezvoltare al **centrului de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice la nivelul Ministerului Finanțelor**, prin înființarea, dezvoltarea și administrarea infrastructurii, la nivel național, inclusiv prin implementarea de tehnologii cloud definite prin Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 28 iunie 2022 (art. 1 din ordonanța criticată).

50. Așadar, ordonanța de urgență criticată are ca scop realizarea unui sistem informatic integrat, bazat pe o structură unitară și omogenă, prin reglementarea unui centru de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice la nivelul Ministerului Finanțelor (hubul financiar), precum și declararea acestuia de uz și interes public general pentru interesele financiare ale statului român și ale Uniunii Europene, în contextul nevoii de asigurare a serviciilor publice esențiale funcționării statului. Hubul financiar se interconectează la nivel de servicii cu Platforma de cloud guvernamental și respectă prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 89/2022, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023, cu modificările și completările ulterioare. Sistemele și aplicațiile informatice utilizate în cadrul hubului financiar se dezvoltă astfel încât să fie apte pentru migrarea în cloudul guvernamental sau interconectarea cu acesta, în condițiile prevăzute de art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2022, precitată, și Hotărârea Guvernului nr. 112/2023 privind aprobarea Ghidului de guvernanta a platformei de cloud guvernamental, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 10 februarie 2023. Curtea reține că noul centru de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice la nivelul Ministerului Finanțelor (hubul financiar) va integra un număr de aproximativ 600 de aplicații informatice care există în prezent și funcționează ca sistem informatic propriu al Ministerului Finanțelor, gestionând un volum considerabil de date financiare, fiscale și vamale al administrației publice — deja colectate și administrate, cărora li se vor adăuga noi date colectate —, cu un număr în creștere de entități deservite și un număr de utilizatori interni și externi care determină alocarea unor resurse și tehnologii noi pentru dezvoltarea și funcționarea acestui sistem informatic. Hubul financiar, ca platformă integratoare de servicii și centru de date de interes esențial pentru securitatea financiară a statului, trebuie să se interconecteze la nivel de servicii cu Platforma de cloud guvernamental și să poată găzdui servicii de tip cloud privat, public sau hibrid, precum și alte componente de sisteme informatice administrate și de alte entități publice (nu doar de Ministerul Finanțelor), dar care conțin date și informații similare cu cele reglementate prin ordonanța de urgență criticată (financiare, vamale, fiscale) și pot fi componente ale hubului financiar administrat de Ministerul Finanțelor. Prin urmare, critica referitoare la afectarea sau restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor ca efect al integrării tuturor acestor aplicații informatice și a datelor ce le compun într-o singură soluție tehnologică și administrativă sub forma unui centru de servicii și de date financiare (un hub al finanțelor publice la nivel

național) nu poate fi reținută ca un viciu de neconstituționalitate, nefiind afectate drepturile constituționale la viață privată sau la secretul corespondenței.

51. În acest sens, prin ordonanța de urgență criticată sunt reglementate atribuția Ministerului Finanțelor de a stabili politica și strategia privind implementarea, operarea, mentenanța și dezvoltarea hubului financiar (art. 2), măsuri de securitate cibernetică ale hubului financiar (art. 3), atribuții ale Regiei Autonome „Rasirom” cu privire la realizarea și implementarea elementelor cu componente de securitate națională ale hubului financiar (art. 4), precum și ale Ministerului Finanțelor, prin Centrul Național de Informații Financiare, de a efectua activități de audit de conformitate (art. 5). Or, având în vedere că măsurile reglementate nu vizează explicit sau implicit restrângerea exercițiului unor drepturi și a unor libertăți fundamentale, rezultă că nu se poate reține *de plano* incidența interdicției instituite prin dispozițiile constituționale cuprinse în art. 116 alin. (6). Totodată, regimul juridic de protecție al 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.

52. De altfel, analizând motivarea formulată de către autorii excepției, Curtea reține că este criticată însăși maniera de legiferare aleasă de legiuitorul delegat, respectiv emiterea unei ordonanțe de urgență, care ar putea determina, ipotetic, încălcarea drepturilor fundamentale invocate. Prin urmare, critica formulată în acest mod vizează **oportunitatea adoptării unei ordonanțe de urgență** a Guvernului în materia reglementării unui centru de servicii și date financiare, fiscale și vamale al administrației publice, la nivelul Ministerului Finanțelor. Or, așa cum a constatat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și sub aspectul oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională reține că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, sau Decizia nr. 497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 982 din 30 octombrie 2023, paragraful 76).

53. În ceea ce privește invocarea încălcării dispozițiilor **art. 1 alin. (3) și (5), referitoare la statul de drept și la principiul legalității și art. 16 alin. (2) privind preeminența legii, prin raportare la art. 141 privind Consiliul Economic și Social**, prin lipsa de solicitare a avizului Consiliului Economic și Social, Curtea, în jurisprudența sa (Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190

din 11 martie 2019), a statuat că art. 141 din Constituție consacră Consiliului Economic și Social rolul de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Prevederile constituționale menționate sunt reluate în art. 1 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, iar, potrivit art. 2 alin. (1) și alin. (2) lit. g) din această lege, *„(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative. (2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt: (...) g) drepturi și libertăți cetățenești;”*.

54. Cu privire la rolul Consiliului Economic și Social și natura avizului acestuia, Curtea, prin Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, și Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, a statuat că art. 141 din Constituție se rezumă doar la consacrarea rolului Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar, pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestei autorități, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere.

55. Totodată, Curtea a mai reținut că într-un mod cu totul diferit, legiuitorul constituant a reglementat în art. 79 din Legea fundamentală rolul Consiliului Legislativ, de *„organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României”*. Sub acest aspect, nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței — simplă sau de urgență. Dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social, atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art. 141 din Legea fundamentală, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art. 79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. Curtea a reținut, în consecință, că nesolicitarea obligatorie a avizului consultativ al Consiliului Economic și Social nu poate avea drept consecință neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la art. 141 din Constituție.

56. Întrucât ordonanța de urgență criticată nu afectează drepturi și libertăți fundamentale, iar obiectul de reglementare al ordonanței nu privește niciunul dintre domeniile de specialitate pentru care este solicitat avizul Consiliului Economic și Social, Curtea reține că se impun a fi menținute considerentele enunțate mai sus inclusiv și în speța de față, *mutatis mutandis*, prin raportare strict la prevederile art. 141 din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, paragrafele 78-81).

57. Totodată, în prezenta cauză, analizând ordonanța de urgență criticată, prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia, *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*, și la art. art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căruia *„Nimeni nu este*

mai presus de lege”, precum și la dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. g) din Legea nr. 248/2013, care prevăd obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul Consiliului Economic și Social în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale Consiliului, din analiza efectuată rezultă că actul normativ criticat nu contravine drepturilor și libertăților fundamentale invocate. Întrucât nu s-a constatat încălcarea vreunui drept sau a vreunei libertăți fundamentale, **nu poate fi reținută încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 16 alin. (2), prin raportare la art. 141 din Constituție.**

58. În ceea ce privește susținerile privind încălcarea **dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Constituție**, prin faptul că art. 6 din ordonanța de urgență criticată nu menționează în mod concret nici care sunt cheltuielile care vor afecta bugetul de stat în anul curent și în următorii 4 ani și nici sursa de finanțare a acestora, Curtea reține că acestea sunt **neîntemeiate**. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996).

59. Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 58, Curtea a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art. 138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”.

60. Or, analizând din acest punct de vedere dispozițiile art. 6 din ordonanța criticată, coroborate cu expunerea de motive a legii criticate, Curtea reține că legiuitorul a îndeplinit această obligație constituțională, fiind prevăzută finanțarea cheltuielilor pentru implementarea hubului financiar prin PNNR, de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Finanțelor, în limita sumelor aprobate anual cu această destinație, precum și prin fonduri externe nerambursabile, cu respectarea prevederilor și regulilor de eligibilitate stabilite la nivelul fiecărui program sau din alte surse de finanțare legal constituite.

(2.2.) Critici de neconstituționalitate intrinsecă

61. Referitor la criticile privind încălcarea dispozițiilor **art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție** cu privire la statul de drept și la principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, se susține că prevederile art. 1-5 din ordonanța de urgență criticată nu îndeplinesc cerințele de accesibilitate, claritate și previzibilitate, dat fiind faptul că art. 1 alin. (9) din același act normativ cuprinde reglementări ambigue și neclare privind conținutul hubului financiar, precum și rolul și competențele entităților implicate, respectiv Regia Autonomă „Rasirom” și Serviciul Român de Informații. Se mai susține că prevederile referitoare la validarea soluțiilor tehnice de securitate de către „Rasirom” și mecanismele de interconectare securizată sunt vagi și nu oferă detalii precise privind standardele de securitate și criteriile de validare aplicabile, iar termeni precum „*securizare a comunicațiilor*”, „*elementele hubului financiar*” sau „*mecanismele de interconectare securizată*” sunt insuficient definiți, lăsând loc pentru interpretări variabile și subiective. Totodată, se arată că ordonanța nu specifică în mod clar frecvența, metodologia și criteriile de

evaluare ale auditurilor de conformitate pe care trebuie să le efectueze Ministerul Finanțelor, prin Centrul Național pentru Informații Financiare.

62. Analizând din această perspectivă ordonanța de urgență criticată, Curtea reține că, în aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Finanțelor a fost desemnat entitatea responsabilă în sectorul de infrastructură critică financiar-bancar, având obligația legală de a analiza și consolida Sistemul informatic propriu care deservește sectoarele bugetar, financiar-bancar, fiscal și vamal, din perspectiva cerințelor de siguranță națională și, îndeosebi, a protecției intereselor esențiale de securitate financiară ale statului. În considerarea acestor atribuții legale, potrivit ordonanței criticate, Ministerul Finanțelor este singura autoritate responsabilă de realizarea hubului financiar, prin Centrul Național pentru Informații Financiare [art. 1 alin. (5)], având competența exclusivă de a stabili politica și strategia privind implementarea, operarea, mentenanța și dezvoltarea hubului financiar în corelare cu politica și strategiile guvernamentale în domeniul finanțelor publice (art. 2). Ministerul Finanțelor implementează elementele hubului financiar cu componentă de securitate națională prin Regia Autonomă „Rasirom”, care are exclusiv rolul de contractor-integrator și care, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 60/1995 privind organizarea și funcționarea Regiei Autonome „Rasirom”, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 24 februarie 1995, are ca obiect de activitate inclusiv realizarea de produse software și prelucrarea informatizată a datelor.

63. În această calitate, Regia Autonomă „Rasirom” urmează să realizeze și să implementeze soluțiile tehnice ale elementelor cu componentă de securitate națională ale hubului financiar, în calitate de contractor al Ministerului Finanțelor, modalitatea de derulare a raporturilor contractuale dintre aceștia fiind reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 932 din 29 decembrie 2011. Astfel, în calitate de beneficiar și coordonator al serviciilor contractate, Ministerului Finanțelor îi revine sarcina creării, dezvoltării și administrării hubului financiar, respectiv a implementării tehnologiilor cloud și a sistemelor și aplicațiilor informatice găzduite pe această infrastructură. Totodată, atribuțiile Regiei Autonome „Rasirom” cu referire la hubul financiar sunt enumerate în mod limitativ de art. 4 alin. (1) din ordonanța de urgență criticată, fiind conforme cu obiectul de activitate și atribuțiile legale reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 60/1995, respectiv proiectarea elementelor hubului financiar, cu accent pe zona de securitate, disponibilitate și reziliență a acestuia, validarea soluțiilor tehnice de securitate, realizarea și implementarea la cheie a elementelor tehnice ale acestuia, precum și furnizarea mecanismelor de interconectare securizată a hubului financiar cu restul elementelor de infrastructură, inclusiv mecanismele de securizare a comunicațiilor.

64. În ceea ce privește caracterul vag al termenilor la care se referă autorii obiecției, precum „*securizare a comunicațiilor*”, „*elementele hubului financiar*” sau „*mecanismele de interconectare securizată*”, Curtea reține că înțelesul acestora se circumstanțiază scopului legii, precum și obiectivelor de reglementare avute în vedere de legiuitor, respectiv realizarea obiectivului de investiții denumit hub financiar, prin realizarea unei infrastructuri hardware și software omogene, de interes esențial pentru securitatea financiară a statului, dezvoltată în condiții de securitate cibernetică. În acest sens, în ceea ce privește noțiunile de „*securitate cibernetică*” și „*apărare cibernetică*”, prin **Decizia nr. 70 din 28 februarie 2023**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din

14 martie 2023, paragrafele 41 și 43, Curtea a statuat că atât securitatea cibernetică, cât și apărarea cibernetică sunt părți componente ale securității și apărării naționale și au ca finalitate însăși protejarea securității naționale și apărarea națională în spațiul cibernetic, respectiv mediul virtual generat de rețelele și sistemele informatice, incluzând conținutul informațional procesat, stocat sau transmis, precum și acțiunile derulate de utilizatori în acesta. Totodată, Curtea a mai observat că domeniile principale și speciale de reglementare a legii criticate (securitatea și apărarea cibernetică) sunt de fapt concepte plurivalente, iar normele care succedă pentru a reglementa conținutul obligațiilor specifice și sfera subiectelor de drept cărora li se adresează se bucură ele însele de un grad mai mare de flexibilitate, astfel încât să poată fi eficiente prin raportare la ansamblul, dinamica și complexitatea riscurilor, amenințărilor și vulnerabilităților la adresa securității și apărării naționale. În jurisprudența sa (Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 18 iulie 2018), Curtea Constituțională a observat totodată că, în ceea ce privește Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, securitatea națională este menționată în art. 8 paragraful 2, art. 10 și art. 11 ca un prim scop legitim care poate sta la baza restrângerii drepturilor și libertăților prevăzute de aceste prevederi. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu definește termenul de „securitate națională”, Curtea Europeană a Drepturilor Omului statuând că acesta nu poate fi definit în mod exhaustiv, bucurându-se de un nivel de elasticitate și flexibilitate care se reflectă în marja de apreciere a statului în această materie. Astfel, **Curtea a reținut că principiile accesibilității și previzibilității nu necesită în mod necesar o definiție exhaustivă a noțiunii de „interese ale securității naționale”**. Multe legi, care prin obiectul lor de reglementare trebuie să prezinte un anumit grad de flexibilitate, intră, în mod inevitabil, în categoria celor care folosesc termeni care sunt într-o măsură mai mare sau mai mică vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică (a se vedea Decizia de inadmisibilitate din 2 aprilie 1993, pronunțată în Cauza *Esbester împotriva Regatului Unit*). (...) Ca atare, Curtea va avea în vedere jurisprudența sa în materie, prin care a consacrat faptul că noțiunea de securitate națională este un concept plurivalent, care vizează securitatea militară, socială, economică, informatică, financiară, iar noile domenii introduse prin legea criticată, respectiv securitatea și apărarea cibernetică, sunt de fapt componente ale securității și apărării naționale și au ca finalitate însăși protejarea securității naționale și apărarea națională în spațiul cibernetic.

65. În acest context, în prezenta cauză, în ceea ce privește înțelesul și semnificația termenilor la care se referă autorii obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține că aceștia sunt termeni tehnici, a căror semnificație poate fi, în mod rezonabil, percepută și înțeleasă de destinatarul normei. În sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu, Hotărârea din 25 august 1998, pronunțată în Cauza *Hertel împotriva Elveției*, sau Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în Cauza *Rekveny împotriva Ungariei*, rezultă că previzibilitatea legii nu trebuie neapărat însoțită de certitudini absolute, iar „certitudinea, chiar dacă este de dorit, este însoțită câteodată de o rigiditate excesivă, or dreptul trebuie să știe să se adapteze schimbărilor de situație”. De asemenea, în Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Curtea de la Strasbourg a reținut că „există multe legi care se servesc, prin forța lucrurilor, de formule mai mult sau mai puțin vagi ale căror interpretare și aplicare depind de practică” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 494 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 901 din 26 octombrie 2018).

66. În ceea ce privește susținerile referitoare la caracterul vag al validării soluțiilor tehnice de securitate de către „Rasirom”, precum și al mecanismelor de interconectare securizată, precum și la faptul că ordonanța *nu specifică în mod clar frecvența, metodologia și criteriile de evaluare ale auditurilor de conformitate pe care trebuie să le efectueze Ministerul Finanțelor*, prin Centrul Național pentru Informații Financiare, Curtea reține că **acestea nu reprezintă veritabile critici de neconstituționalitate**, ci mai degrabă susțineri referitoare la oportunitatea reglementării, mai concret la modul în care legiuitorul a înțeles să reglementeze securitatea cibernetică a hubului financiar, precum și modalitatea de realizare a activităților de audit de conformitate pentru elemente ale acestuia, asupra cărora instanța constituțională nu se poate pronunța. Totodată, Curtea Constituțională nu se poate subroga legiuitorului, în sfera sa de competență, ceea ce ar echivala cu încălcarea prevederilor art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit căruia instanța de contencios constituțional se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului.

67. Referitor la criticile de neconstituționalitate privind încălcarea dispozițiilor **art. 1 alin. (4) din Constituție privind separația și echilibrul puterilor în stat**, prin faptul că ordonanța de urgență criticată creează o interferență nejustificată între puterea executivă și alte puteri ale statului, prin atribuirea unor competențe extinse Serviciului Român de Informații și entităților afiliate acestuia, cum este „Rasirom”, în domeniul financiar și fiscal, **Curtea reține că acestea nu sunt întemeiate. Analizând ordonanța de urgență criticată, Curtea reține că aceasta nu instituie niciun transfer de competențe între Ministerul Finanțelor și alte instituții ale statului, ci, dimpotrivă, potrivit ordonanței de urgență criticate, Ministerului Finanțelor, aflat sub controlul Parlamentului, îi revine sarcina administrării hubului financiar, respectiv a soluțiilor tehnice implementate de Regia Autonomă „Rasirom”, prin Centrul Național de Informații Financiare**, care, potrivit art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2017 privind înființarea Centrului Național pentru Informații Financiare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 854 din 30 octombrie 2017, asigură serviciile de specialitate în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor pentru Ministerul Finanțelor. De altfel, potrivit art. 9 alin. (1) din anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 60/1995, Consiliul de administrație al „Rasirom” este compus, între alții, și dintr-un reprezentant din partea Ministerului Finanțelor.

68. Totodată, referitor la susținerile potrivit cărora însăși reglementarea hubului financiar reprezintă o amenințare la securitatea națională a României, precum și la faptul că interconectarea/interoperabilitatea acestuia cu alte sisteme ale altor state membre ale Uniunii Europene pune în pericol caracterul statului român de stat independent, Curtea reține că, potrivit expunerii de motive a legii criticate, **Consiliul Suprem de Apărare a Țării a avizat proiectul de act normativ criticat în prezenta cauză, prin Hotărârea nr. 216/2023, astfel că susținerile autorilor obiecției de neconstituționalitate nu pot fi reținute**.

69. Autorii obiecției de neconstituționalitate mai susțin că prevederile art. 1 și 4 din ordonanța de urgență criticată **încalcă dispozițiile art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție**, dat fiind faptul că ordonanța de urgență criticată nu prevede explicit dreptul cetățenilor și al operatorilor economici de a solicita în justiție revizuirea sau anularea deciziilor luate de autoritățile implicate în administrarea hubului financiar.

70. Or, lipsa unor prevederi exprese, în cuprinsul ordonanței de urgență criticate, referitoare la posibilitatea atacării în justiție a măsurilor reglementate de către aceasta, nu presupune negarea accesului la instanță, acesta fiind posibil pe calea dreptului comun, respectiv Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004. 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).

71. Așadar, **nu se poate susține încălcarea prevederilor constituționale care garantează dreptul de acces liber la justiție**, existând reglementată posibilitatea legală de a accede la o instanță judecătorească pentru acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative [conform art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004] și, mai mult, de a supune hotărârea pronunțată de aceasta controlului unei instanțe ierarhic superioare (potrivit regulilor generale ale Codului de procedură civilă). Or, în accepțiunea Legii fundamentale, dreptul de acces liber la justiție este conceput ca drept al oricărei persoane de a se putea adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, garantându-se că exercitarea acestui drept nu poate fi îngrădită prin nicio lege.

72. 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, Decizia nr. 66 din 14 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 24 decembrie 1997, Decizia nr. 1137 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).

73. Acest mod de reglementare a accesului la justiție este în acord cu accepțiunea Convenției 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).

74. 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.

75. Totodată, cu privire la **pretinsa încălcare a art. 53 din Constituție**, Curtea reține că, având în vedere că nu s-a constatat restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, invocarea acestor dispoziții constituționale nu are relevanță pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate (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 65).

76. 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 și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, în ansamblul său, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2023 privind înființarea, dezvoltarea și administrarea unui hub financiar la nivelul Ministerului Finanțelor, în ansamblul său, precum și, în special, dispozițiile art. 1-5 din ordonanța 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 19 septembrie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Irina-Loredana Gulie