

PARLAMENTUL ROMÂNIEI - SENAT

În atenția domnului **Mario Ovidiu OPREA**, Secretar General

Subiect: avizarea propunerii legislative privind înființarea Serviciului Național de Comunicare Electronică și utilizarea adreselor de poștă electronică oficiale

Stimate domn Secretar General,

Urmare a adresei dumneavoastra nr. 6700/02.12.2025, înregistrată în cadrul Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (în continuare, *ANCOM* sau *Autoritate*) cu nr. SC-26657/05.12.2025, prin care ne transmiteți, spre avizare, propunerea legislativă privind înființarea Serviciului Național de Comunicare Electronică și utilizarea adreselor de poștă electronică oficiale,

În temeiul art. 10 alin. (1) pct. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem următoarele observații:

Cu titlul general, din perspectiva implementării art. 1 din prezenta propunere legislativă, se poate constata faptul că această măsură normativă va declanșa un proiect național IT major, nu un simplu instrument administrativ, cu implicații instituționale, tehnice, financiare și juridice semnificative [crearea sau achiziția unei **infrastructuri IT naționale**, interoperabilizarea cu sistemele existente (registre, platforme guvernamentale), stabilirea unor standarde unitare de: autentificare, securitate, arhivare, trasabilitate]. Instituirea unui mecanism unic de comunicare electronică oficială presupune centralizarea deciziilor, dezvoltarea unei infrastructuri dedicate, interoperabilitatea cu sisteme existente și stabilirea unor standarde unitare, fără ca aceste elemente să fie clar reglementate sau corelate cu resursele necesare. În practică, acest lucru presupune migrarea de la sisteme eterogene la un model unic sau compatibil, riscuri de incompatibilitate tehnică, perioade de funcționare paralelă (vechi/nou), cu costuri și vulnerabilități sporite.

În lipsa unor circumstanțieri explicite privind natura obligatorie a sistemului, guvernarea, responsabilitățile și validitatea juridică a comunicărilor, implementarea art. 1 riscă să genereze blocaje administrative, costuri neprevăzute, vulnerabilități de securitate și practici neunitare (de exemplu, în lipsa unor surse clare de finanțare sau a unei analize de impact bugetar detaliată, se transferă presiunea financiară asupra instituțiilor obligate să se conformeze).

Nu în ultimul rând, prin centralizarea comunicării crește concentrarea de date sensibile într-un singur sistem, apare un risc sistemic de securitate (single point of failure) și, totodată, se accentuează responsabilitatea operatorului sistemului pentru incidente, brese sau indisponibilități.

Astfel, principalele riscuri nu derivă din intenția normei, ci din impactul său structural, insuficient anticipat și reglementat la nivelul textului de lege.

În contextul definirii comunicării electronice oficiale drept orice „*corespondență, notificare, transmitere sau recepție de documente și date efectuată de o entitate publică în exercitarea atribuțiilor sale legale, prin intermediul mijloacelor electronice*” [art. 2 lit. b) din propunerea legislativă], riscurile anterior identificate sunt consolidate și accentuate de dispozițiile art. 4 din

același act normativ. Prevederile art. 4 lit. a) consacră principiul utilizării exclusive a canalelor de comunicare electronică oficială pentru corespondența desfășurată de entitățile publice în exercitarea atribuțiilor lor legale, cu scopul standardizării și uniformizării comunicării administrative. În plan practic, dispoziția tinde să instituie un regim preferențial sau chiar obligatoriu al comunicării electronice oficiale, limitând utilizarea altor mijloace electronice sau canale alternative, ceea ce amplifică efectele de centralizare și dependentă sistemică generate de lege. Or, în ceea ce privește atribuțiile ANCOM conferite, în principal, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare, acest fapt este de natură să genereze preocupări legitime în ceea ce privește asigurarea confidențialității datelor cu caracter personal, protecția secretului comercial sau a altor informații sensibile aflate în posesia Autorității (informațiile detaliate conținute în chestionarele și anchetele transmise furnizorilor de servicii electronice prin intermediul aplicației de colectare a datelor statistice, datele furnizate în vederea emiterii licențelor de utilizare a frecvențelor radio, precum și informațiile colectate prin intermediul aplicațiilor aferente Netograf și altor instrumente similare).

Prevederile art. 4 lit. c) din propunerea legislativă, care consacră principiul *„trasabilității complete a comunicărilor electronice oficiale, fără a aduce atingere confidențialității acestora”*, sunt de natură a genera probleme de claritate și previzibilitate juridică în raport cu Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, cu modificările și completările ulterioare. Aceasta din urmă protejează confidențialitatea comunicațiilor electronice atât sub aspectul conținutului, cât și al datelor de trafic, interzicând monitorizarea sau prelucrarea acestora în afara cazurilor expres prevăzute de lege. În lipsa unei definiții legale, sintagma *„trasabilitate completă”* poate fi interpretată ca implicând colectarea și prelucrarea extensivă a datelor de trafic, ceea ce depășește cadrul permis de Legea nr. 506/2004.

Deși textul include mențiunea *„fără a aduce atingere confidențialității”*, aceasta are un caracter declarativ și nu este suficientă pentru a garanta respectarea regimului juridic al confidențialității comunicațiilor. Absența unor delimitări clare privind scopul, întinderea și limitele trasabilității creează riscul unei ingerințe disproporționate și neprevizibile în dreptul la confidențialitatea comunicațiilor electronice, fiind necesară o clarificare legislativă pentru asigurarea compatibilității cu Legea nr. 506/2004.

Pentru asigurarea coerenței legislative și a respectării confidențialității comunicațiilor electronice, apreciem că este necesară clarificarea conținutului, scopului și întinderii trasabilității avute în vedere, astfel încât aceasta să nu depășească cadrul permis de legislația în vigoare. O propunere de text în acest sens ar putea fi: *„c) asigurarea trasabilității administrative a comunicărilor electronice oficiale, limitată la datele strict necesare pentru dovedirea transmiterii, recepționării și integrității acestora, fără acces la conținutul comunicațiilor și cu respectarea confidențialității comunicațiilor și a datelor de trafic, în condițiile legii.”*

În condițiile în care autorizarea prevăzută la art. 5 alin. (5) din propunerea legislativă nu este însoțită de o reglementare detaliată și nici nu există un temei care să asigure, prin intermediul normelor de ordin secundar, reglementarea naturii avizului, a condițiilor de acordare, a procedurii aplicabile, a termenelor, a criteriilor de evaluare sau a efectelor juridice ale acestuia, aplicarea art. 5 alin. (6) din propunerea legislativă devine lipsită de previzibilitate juridică. În absența acestor elemente esențiale, nu este clar cum trebuie interpretată situația în care avizul nu este emis, este emis cu întârziere sau este negativ, fără o motivare întemeiată pe criterii obiective și transparente.

În acest context, se impune clarificarea expresă a normei, fie prin detalierea, la nivelul legii, a procedurii de autorizare prevăzute la alin. (5), fie prin circumstanțierea efectelor juridice ale alin. (6), în sensul stabilirii unor reguli clare privind lipsa avizului, termenul de emitere și consecințele unui aviz negativ. O asemenea intervenție legislativă este necesară pentru a preveni aplicarea arbitrară a dispozițiilor analizate, pentru a asigura securitatea juridică și pentru a permite o aplicare unitară și previzibilă a normei. Este important de subliniat că, în măsura în care sancțiunea pentru neavizare este similară celei prevăzute la art. 8 alin. (3) din propunerea legislativă (radierea domeniului instituțional respectiv din RNAE¹, n.n.), având în vedere notorietatea adresei ANCOM, o astfel de situație ar putea genera implicații semnificative în relațiile interne, dar mai ales în cele internaționale. Aceste implicații privesc în mod direct utilizarea și recunoașterea adreselor oficiale de corespondență ale ANCOM, care sunt comunicate și utilizate în relația cu organizațiile internaționale, grupurile de lucru și alte structuri în cadrul cărora Autoritatea reprezintă România. Orice modificare sau sancționare legată de aceste adrese ar putea genera neclarități cu privire la validitatea lor, ar putea afecta desfășurarea corespondenței oficiale și ar putea conduce la blocaje, întârzieri sau disfuncționalități administrative, atât la nivel național, cât și internațional.

Art. 8 alin. (2), care instituie auditarea respectării cerințelor minime de securitate, autentificare, arhivare și interoperabilitate stabilite prin normele metodologice, configurează un mecanism de control tehnic asupra unui sistem ce funcționează în domeniul comunicațiilor electronice. În măsura în care aceste cerințe și auditarea aferentă pot intersecta aspecte ce țin de reglementarea tehnică a comunicațiilor electronice, de garantarea dreptului la protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice sau de exercitarea atribuțiilor legale, devenind incidente dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare (în ceea ce privește furnizarea rețelelor publice de comunicații electronice sau serviciilor de comunicații electronice destinate publicului, respectiv relația furnizor – utilizator final), ale Legii 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, cu modificările și completările ulterioare (în măsura în care auditarea presupune acces la log-uri de sistem, date asociate comunicărilor sau alte informații tehnice care pot constitui date de trafic - dispozițiile Legii nr. 506/2004 garantează confidențialitatea comunicațiilor electronice și limitează strict posibilitatea monitorizării sau prelucrării acestora), precum și dispozițiile art. 1 alin. (1¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare (care consacră independența decizională, organizatorică și funcțională a ANCOM față de orice altă autoritate publică).

Față de cele expuse, este recomandată o delimitare clară, la nivelul legii, a obiectului, limitelor și garanțiilor auditului prevăzut de art. 8 alin. (2), astfel încât să se limiteze riscul unor suprapuneri sau ingerințe indirecte în sfera de competență a acestei autorități independente (precum și a altora aflate într-o situație juridică similară).

Cu stimă,

Presedinte.

Valeriu Ștefan ZGONEA

¹ Registrul Național al Adreselor Electronice Oficiale, administrat de ADR, conform art. 6 alin. (1) din propunerea legislativă.