

Securitatea națională, proporționalitatea și controlul jurisdicțional efectiv. Repere pentru instanțele naționale în lumina Opiniei Avocatului General în cauza C-354/24 (Elisa Eesti AS)



Rezumat: Opinia Avocatului General Tamara Ćapeta („Opinia”) în cauza C-354/24 (Elisa Eesti AS), aflata pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene la sesizarea unei instanțe naționale din Estoniaⁱⁱⁱ își propune să clarifice dacă măsurile naționale de securitate care restrâng drepturi și libertăți individuale esențiale pentru funcționarea Uniunii Europene (în cauza, utilizarea echipamentelor anumitor producători în rețelele de telefonie mobilă) trebuie să respecte dreptul UE și principiile sale fundamentale de funcționare. Opinia reprezintă un reper pentru instanțele naționale chemate să aplice dreptul comunitar în tandem cu dreptul intern. Articolul de față extrage principalele teze și le transpune într-o „hartă” a standardului de control ce revine judecătorului român atunci când analizează legalitatea unui act administrativ întemeiat pe rațiuni de securitate națională care produce efecte restrictive asupra accesului anumitor producători pe piața 5G.

Cuvinte-cheie: securitate națională; control jurisdicțional; proporționalitate; motivare; probe clasificate; 5G; Legea nr. 163/2021; dreptul UE; cauza CJUE C-354/24 Elisa Eesti AS; contencios administrativ.

1. Context

Mai multe state membre au adoptat recent măsuri legislative care permit restricționarea sau chiar excluderea unor operatori economici de pe piața telecom 5G, în baza unor evaluări de risc subsumate protejării securității naționale, în lipsa unor criterii tehnice clare.

Aceste decizii de restricționare / excludere au o particularitate litigioasă: se întemeiază formal pe criteriul securității naționale, domeniu care interacționează inevitabil cu drepturile și libertățile recunoscute agenților economici pe piața comună, cu norme sectoriale armonizate (în special, cadrul european al comunicațiilor electronice) și cu standardele Cartei drepturilor fundamentale^[2].

În România, cadrul normativ privind autorizarea producătorilor/distribuitorilor/integratorilor utilizabili în infrastructuri de comunicații de interes național, inclusiv în rețele 5G sau ulterioare, a fost consolidat prin modificări legislative care plasează explicit evaluarea sub umbrela „riscurilor, amenințărilor și vulnerabilităților” la adresa securității naționale^[3], cu indicarea unor criterii non-tehnice (control guvernamental strâns, transparența

a acționariatului, conduita corporativă etică, practici corporative transparente impuse de sistemul juridic relevant).

În acest context, întrebarea pentru instanțele naționale nu este dacă securitatea națională poate justifica restricții (răspunsul fiind, în principiu, afirmativ), ci care este standardul de control al legalității într-o asemenea ipoteză: ce trebuie să verifice instanța și în ce măsură poate accepta o motivare generică întemeiată exclusiv pe criteriul securității naționale în lipsa prezentării unor dovezi efective.

2. Cadrul juridic al Uniunii: libertatea de a furniza rețele și limitele impuse de principiul proporționalității

Punctul de plecare în Opinia Avocatului General este domeniul comunicațiilor electronice care este unul armonizat cu dreptul UE. Relevant, Directiva (UE) 2018/1972 (Codul european al comunicațiilor electronice – „CECE”)[4] consacră libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice, admitând limitări doar în condițiile expres prevăzute și cu obligația motivării.

Mai precis, articolul 12 alineatul (1) din CECE[5] impune statelor membre să nu împiedice un operator să furnizeze rețele/servicii, decât dacă limitarea este necesară pentru motivele din articolul 52 alineatul (1) TFUE; iar orice limitare „se motivează în mod corespunzător”.

Acest cadru sectorial se articulează cu standardele Cartei drepturilor fundamentale. Două dispoziții sunt centrale pentru litigiile cu componenta de securitate națională:

- Articolul 47 (dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil) impune existența unui remediu efectiv în fața unei instanțe atunci când drepturile garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate[6].
- Articolul 52 alineatul (1) (condițiile limitării drepturilor) stabilește „testul” de bază: limitarea trebuie să fie prevăzută de lege, să respecte esența drepturilor și, sub rezerva proporționalității, să fie necesară și să urmărească în mod real un obiectiv de interes general recunoscut de Uniune (sau protecția drepturilor altora)[7].

În paralel, tratatele recunosc particularitatea securității naționale care, teoretic, rămâne responsabilitatea fiecărui stat membru (art. 4 alin. 2 TUE). Teza centrală (dezvoltată în Opinie) este că această recunoaștere nu echivalează cu o „zonă de imunitate” față de dreptul UE și față de controlul jurisdicțional - securitatea națională poate funcționa ca temei de justificare (dublat de un probatoriu real și efectiv), dar nu ca excludere automată a aplicabilității normelor UE și a testului de proporționalitate.

3. Reperele esențiale ale Opiniei Avocatului General în C-354/24

În cauza C-354/24, instanța națională din Estonia[8] a sesizat Curtea de Justiție cu întrebări preliminare privind limitele marjei de apreciere a statelor membre în materia securității naționale, standardul de proporționalitate aplicabil, întinderea controlului jurisdicțional și eventualele consecințe reparatorii ale unor măsuri restrictive disproportionale.

În esență, Curtea este chemată să stabilească echilibrul dintre, pe de o parte, funcționarea pieței interne a comunicațiilor electronice – inclusiv protejarea concurenței și a interoperabilității și, pe de altă parte, protecția

securității naționale, în contextul aplicării cadrului normativ al Uniunii, în special al Codului european al comunicațiilor electronice (CECE). Opinia Avocatului General ofera un set coerent de repere care structureaza modul în care acest concurs trebuie analizat de instanțele naționale.

Un prim element îl constituie reafirmarea *caracterului efectiv al controlului jurisdicțional*. Instanța nu se poate limita la verificarea legalității formale a actului administrativ, ci trebuie să analizeze motivarea sa concretă, inclusiv existența și consistența riscurilor invocate de autoritate.

În același timp, Opinia exclude posibilitatea fundamentării măsurilor restrictive pe considerente generale sau pe simple suspiciuni. Apartenența geografică a unui furnizor ori existența unor preocupări politice abstracte nu pot constitui, prin ele însele, o justificare suficientă. Este necesară, în schimb, o evaluare specifică, individualizată, raportată la echipamentele vizate și la modul concret de utilizare a acestora.

Un alt reper central privește *testul de proporționalitate*. Excluderea unui operator de pe piață este calificată ca o măsură de o gravitate deosebită, care trebuie să fie nu doar aptă să atingă obiectivul urmărit, ci și necesară și proporțională în sens strict. Aceasta implică o analiză efectivă a alternativelor disponibile și a impactului economic al măsurii asupra operatorului vizat.

În acest cadru, eventualele despăgubiri sunt tratate ca un remediu subsidiar, aplicabil doar în ipoteza în care sarcina impusă depășește ceea ce poate fi considerat rezonabil. Ele nu pot substitui obligația autorităților de a adopta măsuri conforme cu dreptul Uniunii.

Dintr-o perspectivă sistematică, Opinia structurează un standard juridic clar: măsurile restrictive sunt compatibile cu dreptul Uniunii numai dacă se întemeiază pe o evaluare concretă și individualizată a riscurilor, respecta principiul proporționalității și sunt supuse unui control jurisdicțional efectiv.

Această abordare este dezvoltată prin analiza principalelor probleme juridice relevante și pentru litigiile interne. Astfel, Opinia confirmă că măsurile naționale care reglementează, *ex ante*, autorizarea utilizării de hardware sau software în rețelele de comunicații intra, în principiu, în domeniul de aplicare al CECE, fiind subsumate noțiunii de securitate a rețelelor și serviciilor.

Totodată, se respinge în mod tranșant ideea că invocarea securității naționale ar putea exclude aplicarea dreptului Uniunii. Finalitatea de protejare a securității nu este suficientă pentru a sustrage măsura de la controlul european și nu exonerează statul de obligația de conformare.

În continuare, Opinia insistă asupra necesității controlului jurisdicțional inclusiv sub aspectul proporționalității, subliniind că excluderea unui asemenea control ar fi incompatibilă cu obiectivul CECE de a preveni obstacolele nejustificate în calea furnizării de rețele și servicii de comunicații electronice.

Pe plan material, standardul formulat este unul exigent - o restricție este legitimă numai dacă riscul invocat este real, actual și suficient de grav în circumstanțele concrete ale cauzei. Invocarea abstractă a securității naționale nu poate justifica, prin ea însăși, o ingerință de asemenea amploare.

În ceea ce privește riscurile asociate furnizorilor din state terțe, Opinia adoptă o abordare echilibrată: deși contextul geopolitic poate fi relevant, evaluarea nu poate fi întemeiată pe suspiciuni generale, ci trebuie să se bazeze pe o analiză specifică, raportată la utilizarea efectivă a echipamentelor și la riscurile aferente.

În ansamblu, concluziile Avocatului General marchează o evoluție nu doar cantitativă, ci și calitativă a controlului jurisdicțional, orientându-l de la o analiză formală către una substanțială, centrată pe temeinicia și consistența măsurii administrative.

În fine, Opinia abordează și problematica dreptului de proprietate și a eventualelor compensații, arătând că restricțiile de utilizare constituie, în principiu, limitări, iar nu depozitari. Compensația poate deveni necesară atunci când sarcina impusă operatorului este disproporționat de grea, inclusiv în raport cu durata perioadelor tranzitorii și cu posibilitatea efectivă de adaptare.

4. Implicații pentru dreptul administrativ român și standardul de control al instanței de contencios administrativ

Pentru instanțele de contencios administrativ, Opinia este utilă în special din trei rațiuni: (a) delimitarea dintre competența statului în securitate națională și aplicabilitatea dreptului UE, (b) conținutul testului de proporționalitate în materia 5G și (c) modul de realizare a unui control efectiv atunci când administrația invocă informații clasificate.

4.1. Securitatea națională ca justificare, nu ca excepție de la controlul de legalitate

În ordinea europeană, rolul art. 4 alin. (2) TUE nu este acela de a crea „*acte administrative incontestabile*”, ci de a confirma că UE nu decide „ce este necesar” pentru protecția securității naționale. Totuși, din perspectiva unui litigiu național, aceasta înseamnă că statul își stabilește politica de securitate, dar în momentul în care o transpune într-o măsură care intră în domeniul armonizat și afectează drepturi și libertăți garantate de dreptul UE, măsura trebuie să fie supusă unui control jurisdicțional efectiv și unui test de proporționalitate.

Această abordare este consonantă și cu arhitectura contenciosului administrativ român - Legea nr. 554/2004 definește „*excesul de putere*” ca exercitarea dreptului de apreciere cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale, critici fiind admisibile din acest unghi și împotriva actelor din domeniul apărării și securității naționale.

Art. 126 alin. (6) din Constituția României consacră controlul judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice. Acest control ar fi iluzoriu dacă s-ar limita la verificarea competenței formale sau a existenței unei referiri generice la securitatea națională. Judecătorul trebuie să poată verifica existența unei baze factuale reale, coerența și consistența evaluării de risc, legătura dintre riscul identificat și măsura adoptată, inexistența unor alternative mai puțin restrictive.

Noutatea pe care Opinia o aduce (prin accent și sistematizare) este că, în cauze legate de funcționarea tehnologiei 5G, „excesul de putere” și „proporționalitatea” nu sunt teme marginale, ci chiar centrul controlului: o măsură de securitate trebuie să fie controlabilă, motivată și proporțională, nu doar etichetată ca fiind de securitate națională.

4.2. Conținutul minim al unui control efectiv: motivare și verificabilitate

Opinia Avocatului General evidențiază cerințe esențiale care definesc conținutul unui control jurisdicțional efectiv în materia măsurilor întemeiate pe considerente de securitate națională:

• autoritățile trebuie să fie în măsură să furnizeze o justificare rezonabilă și verificabilă a concluziei privind existența unui risc;

• instanța trebuie să poată examina, în mod real, temeiurile și materialul probator care susțin această evaluare.

Aceste exigențe deriva direct din articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care consacră dreptul la un remediu efectiv, precum și din articolul 52 din Carta, care condiționează orice limitare a drepturilor de respectarea principiului proporționalității. În absența unei motivări minime și a posibilității de verificare jurisdicțională, controlul exercitat de instanța risca să devină pur formal și, în consecință, lipsit de efect util.

Invocarea securității naționale nu exonerează autoritatea de obligația de a furniza suficiente elemente pentru a permite exercitarea unui control efectiv. Desigur, pot exista informații clasificate, însă existența acestora nu poate conduce la eliminarea totală a contradictorialității sau la imposibilitatea instanței (sau părții vizate) de a verifica fundamentul măsurii. În dreptul administrativ român, motivarea actului reprezintă o condiție de legalitate, iar în materii sensibile această exigență capătă o importanță sporită, tocmai pentru a preveni transformarea unei marje de apreciere într-un instrument complet arbitrar.

În acest sens, Opinia Avocatului General admite utilizarea unor tehnici judiciare adaptate („*different judicial techniques*”), care permit concilierea protecției informațiilor sensibile cu exigențele unui proces echitabil. Astfel, instanța poate recurge la mecanisme procedurale precum examinarea înscrisurilor în camera de consiliu, gestionarea diferențiată a accesului la documente sau alte soluții adecvate, fără a abdica de la cerința unui control efectiv.

În consecință, instanța de contencios administrativ nu se mai poate limita la verificarea conformității formale a actului, ci este chemată să analizeze conținutul efectiv al motivării și să aprecieze dacă aceasta este aptă să susțină măsura adoptată. Controlul jurisdicțional se deplasează astfel de la o analiză formală a justificării către o evaluare a consistenței, credibilității și pertinentei acesteia. În lipsa unei asemenea analize, simpla invocare a securității naționale nu poate justifica restrângeri semnificative ale accesului pe piață.

Pe cale de consecință, intensificarea controlului jurisdicțional determină, la nivelul autorităților administrative, o consolidare corespunzătoare a obligației de motivare. Nu mai este suficientă o motivare generică, întemeiată pe formule abstracte; autoritatea trebuie să evidențieze elementele concrete care au fundamentat decizia, inclusiv identificarea riscurilor specifice, analiza particularizată a echipamentelor și a furnizorului, precum și justificarea necesității măsurii adoptate.

Caracterul tehnic al domeniului telecomunicațiilor nu atenuează această exigență, ci, dimpotrivă, o accentuează. Cu cât domeniul este mai specializat, cu atât motivarea trebuie să reflecte, într-o manieră riguroasă, fundamentele tehnice ale măsurii.

În această logică, Opinia Avocatului General promovează o viziune echilibrată: pe de o parte, recunoaște legitimitatea existenței unor mecanisme de evaluare prealabilă a furnizorilor din perspectiva securității^[9]; pe de altă parte, reafirmă competența instanței naționale de a verifica, *in concreto*, realitatea și gravitatea riscurilor invocate^[10].

În mod corelativ, această evoluție conduce la diminuarea prezumției de credibilitate de care beneficiau anterior autoritățile în domenii tehnice. Dacă, în mod tradițional și izolat, astfel de domenii erau asociate unei largi marje de apreciere, concluziile Avocatului General subliniază că invocarea securității naționale nu poate crea o zonă de imunitate față de controlul jurisdicțional.

Efectul este *consolidarea rolului judecatorului național*, care devine un veritabil garant al echilibrului dintre interesele statului și libertățile economice. Instanța este chemată să depășească nivelul abstract al invocarii securității naționale și să analizeze factorii concreți care au determinat măsura contestată.

În această perspectivă, judecatorul național acționează ca „judecător al Uniunii”, fiind obligat să asigure aplicarea efectivă a dreptului Uniunii Europene, inclusiv a normelor relevante din cadrul de reglementare al comunicațiilor electronice. Aceasta presupune ca instanța nu poate valida aplicarea unor dispoziții interne în măsura în care acestea, prin modul concret de aplicare, ar priva de efect util normele europene. Această prerogativă decurge din principiul supremației dreptului Uniunii și constituie un instrument esențial pentru garantarea aplicării uniforme și efective a acestuia în toate statele membre.

Aceeași orientare se regăsește constant în jurisprudența europeană, care impune ca instanța să poată verifica existența și validitatea motivelor invocate și a probelor aferente, chiar și în situațiile în care anumite elemente nu pot fi comunicate integral persoanei vizate.

În consecință, chiar și în materii precum securitatea națională, tradițional caracterizate printr-o marja relativă de apreciere a administrației, controlul jurisdicțional trebuie să rămână unul efectiv, incluzând verificarea existenței reale a riscurilor invocate și a legăturii acestora cu măsura adoptată.

4.3. Proporționalitatea ca test în litigiile privind restricțiile 5G

Opinia Avocatului General nu inovează în privința testului de proporționalitate, însă are meritul de a-l aplica în mod concret în domeniul telecomunicațiilor 5G, oferind instanțelor naționale repere clare pentru incidența sa efectivă.

În această materie, testul de proporționalitate poate fi structurat în etape distincte, care trebuie integrate în standardul de control al judecatorului național:

- *Scopul legitim* – protecția securității rețelelor de comunicații electronice constituie, fără îndoială, un obiectiv legitim, recunoscut atât în dreptul Uniunii Europene, cât și la nivel constituțional;
- *Existența unui risc concret* – adoptarea unei măsuri restrictive presupune demonstrarea existenței unui risc real, actual și suficient de grav, evaluat în mod specific în raport cu situația concretă, iar nu prezumat în mod abstract;
- *Adecvarea și necesitatea măsurii* – analiza trebuie să fie individualizată și raportată la utilizarea efectivă a echipamentelor vizate, excluzând orice fundamentare bazată pe suspiciuni generale. Totodată, măsura trebuie să fie necesară, în sensul inexistenței unor alternative mai puțin restrictive care să permită atingerea aceluiași obiectiv;
- *Proporționalitatea în sens strict (echilibrul)* – instanța este chemată să aprecieze dacă există un just echilibru între interesul public urmărit și impactul asupra operatorului economic, având în vedere, între altele, intensitatea ingerinței, efectele asupra investițiilor realizate și durata necesară adaptării, precum și eventuala existența a unor mecanisme compensatorii în ipoteza unei sarcini excesive.

Aplicarea acestui test relevă faptul că excluderea unui operator de pe piața telecomunicațiilor reprezintă o ingerință de o gravitate deosebită, cu implicații directe asupra libertății economice, astfel cum este protejată de dispozițiile

constituționale (art. 45 și art. 135), dar și asupra funcționării pieței interne a Uniunii Europene.

În aceste condiții, judecatorul național nu se poate limita la validarea formală a măsurii, ci trebuie să verifice, în mod efectiv dacă aceasta este aptă să atingă scopul urmărit (adekvare), dacă este necesară, în lipsa unor alternative mai puțin restrictive, și dacă impactul asupra operatorului este proporțional în sens strict. O măsură de excludere generală, nediferențiată și lipsită de o analiză individualizată ridică, în mod evident, serioase probleme din perspectiva proporționalității.

5. Relevanța directă pentru instanțele române investite cu controlul unui act de refuz al accesului pe piața 5G din motive de securitate

Contribuția esențială a Opiniei Avocatului General pentru litigiile interne constă în furnizarea unui cadru conceptual și a unui limbaj juridic european adecvat pentru analiza măsurilor restrictive întemeiate pe considerente de securitate națională. Aceasta nu contestă legitimitatea obiectivului de securitate, ci stabilește parametrii în care instanța trebuie să verifice dacă autoritatea administrativă a demonstrat, în mod concret, existența riscului și dacă restricția este proporțională și suficient motivată.

În dreptul român, reglementarea recentă în materie 5G introduce o serie de criterii aparente de evaluare a riscului, precum influența unui guvern străin în absența unor garanții juridice independente, lipsa transparenței acționariatului sau deficiențe de guvernanta corporativă. Aceste criterii, deși formulate la nivel normativ, nu pot opera în mod automat, mai ales că sunt extrem de generale, ci trebuie transpuse într-o analiză individualizată în fiecare caz concret.

Din această perspectivă, rezulta două consecințe majore pentru controlul jurisdicțional:

- a) *În primul rând*, intervine o obligație de individualizare a analizei. Enumerarea legală a unor factori de risc nu exonerează autoritatea de sarcina de a demonstra modul în care aceștia se reflectă în situația concretă a operatorului evaluat și cum conduc la concluzia existenței unui risc real, actual și suficient de grav. Aceasta corespunde exigenței stabilite de Avocatul General privind interdicția fundamentării măsurilor pe simple suspiciuni generale și necesitatea unei evaluări specifice.
- b) *În al doilea rând*, se conturează o cerință de coerență probatorie. Atunci când legea condiționează emiterea unui aviz de o evaluare fundamentată pe documente și analize de risc, instanța trebuie să poată identifica un traseu logic între elementele probatorii, evaluarea realizată și concluzia adoptată. În lipsa acestui lanț rațional, nu mai este vorba despre o problemă de oportunitate administrativă, ci despre o veritabilă problemă de legalitate, susceptibilă de a atrage sancțiuni precum anularea actului pentru nemotivare sau lipsa de proporționalitate.

Pentru dreptul administrativ român, implicația Opiniei este aceea că, deși statul pastrează competența în materie de securitate națională, exercitarea acesteia nu este discreționară. În practică, caracterul adesea opac al deciziilor adoptate în acest domeniu a permis, în anumite situații, estomparea graniței dintre legalitate și oportunitate. În lumina Opiniei Avocatului General, această distincție trebuie menținută cu rigoare.

Controlul jurisdicțional capătă, astfel, o dimensiune substanțială: instanța verifică dacă actul administrativ se întemeiază pe criterii obiective, verificabile și nediscriminatorii și dacă există o legătură concretă între situația de fapt și restricția impusă. Aceasta presupune evaluarea existenței unui risc real și actual, a caracterului necesar și proporțional al ingerinței în lipsa unor alternative mai puțin restrictive.

Un aspect deosebit de important este acela al accesului instanței la elementele care au stat la baza deciziei administrative, inclusiv în ipoteza în care acestea au caracter clasificat. Controlul efectiv presupune, în mod necesar, posibilitatea judecatorului de a examina aceste informații, chiar dacă, în practică, acest lucru implica utilizarea unor mecanisme procedurale speciale, precum judecata în camera de consiliu sau limitarea accesului părților la anumite probe.

Prin urmare, chiar și în prezența unor informații sensibile, controlul jurisdicțional nu poate fi redus la o verificare formală. Instanța trebuie să rămână în măsură să aprecieze temeinicia și consistența evaluării realizate de autoritate.

Nu trebuie ignorat nici caracterul profund tehnic al litigiilor din domeniul telecomunicațiilor. Acestea implica evaluări complexe privind securitatea rețelilor, interoperabilitatea și riscurile tehnologice, care depășesc cadrul juridic. Cu toate acestea, rolul instanței nu este acela de a substitui expertiza tehnică a autorităților, ci de a verifica, dintr-o perspectivă juridică, coerența, consistența și fundamentarea evaluărilor prezentate.

Judecatorul trebuie să se asigure că decizia administrativă nu se bazează pe generalizări abstracte sau pe considerente arbitrare, ci pe o analiză clară și justificată a riscurilor, însoțită de aplicarea efectivă a testului de proporționalitate.

În această materie, analiza proporționalității presupune verificarea cumulativă a:

- a) adecvării măsurii în raport cu obiectivul de securitate;
- b) necesității acesteia, în absența unor alternative mai puțin restrictive;
- c) proporționalității în sens strict, respectiv existența unui just echilibru între interesul public și impactul asupra operatorului economic și asupra pieței.

6. Concluzii

Opinia Avocatului General în cauza C-354/24 aduce o clarificare deosebit de relevantă pentru dreptul administrativ român: securitatea națională nu constituie o excepție de la controlul jurisdicțional, ci un obiectiv legitim care trebuie demonstrat în mod concret și supus unui examen de proporționalitate, în cadrul normelor dreptului Uniunii Europene și al Cartei drepturilor fundamentale.

Pentru instanța de contencios administrativ investită cu analiza legalității unui act administrativ care restrânge accesul pe piața 5G sau utilizarea unor echipamente pe motive de securitate națională, standardul de control care se conturează este unul exigent, dar necesar. Acesta presupune:

- a) exercitarea unui control jurisdicțional efectiv, iar nu pur formal;
- b) aplicarea testului de proporționalitate ca standard material de analiză;
- c) verificarea existenței unei evaluări concrete, individualizate și motivate a riscurilor invocate.

În acest cadru, invocarea securității naționale nu scutește autoritatea de obligația de a-și fundamenta decizia pe elemente verificabile și de a demonstra existența unui risc real, actual și suficient de grav. Dimpotrivă, tocmai în

domeniile caracterizate prin implicații economice și strategice majore, exigențele statului de drept trebuie aplicate cu o rigoare sporită.

Analiza dezvoltată în Opinia Avocatului General conturează, astfel, un standard juridic de referință pentru raportul dintre securitatea națională și drepturile, respectiv libertățile economice în sectorul telecomunicațiilor. Aceasta reafirmă că securitatea națională nu poate funcționa ca un argument absolut pentru restrângerea accesului pe piața comună, ci trebuie integrată într-un cadru de control juridic guvernat de principiul proporționalității.

În dreptul intern, această orientare se traduce prin obligația instanței de a analiza în concret legalitatea măsurii, de a verifica existența riscurilor invocate și de a evalua caracterul adecvat, necesar și proporțional al restricției. Rolul judecatorului este astfel consolidat, acesta devenind un garant al echilibrului dintre prerogativele statului și drepturile operatorilor economici.

Totodată, Opinia Avocatului General subliniază rolul central al instanței naționale în aplicarea dreptului Uniunii Europene. Judecatorul național este chemat să asigure efectul util al normelor europene chiar și în domenii sensibile, precum securitatea națională, evitând ca aplicarea dreptului intern să conducă la golirea de conținut a acestora.

În acest context, instanța devine un veritabil arbitru între exigențele de securitate și libertățile economice, fiind obligată să mențină un echilibru just între aceste valori prin exercitarea unui control jurisdicțional efectiv, coerent și fundamentat pe criterii juridice clare.

În ultima instanță, aceasta este însăși rațiunea controlului jurisdicțional într-un stat de drept – securitatea națională poate justifica măsuri ferme, dar gravitatea acestor măsuri impune ca ele să fie motivate, proporționale și supuse unui control real al instanțelor judecătorești.

Jurisprudența selectivă:

- CJUE, C-354/24, *Elisa Eesti AS*, Opinia Avocatului General Ćapeta, 19 martie 2026, ECLI:EU:C:2026:222.
- CJUE, C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*, Hotărârea din 15 iulie 2021, ECLI:EU:C:2021:597.
- CJUE, C-623/17, *Privacy International*, Hotărârea din 6 octombrie 2020, ECLI:EU:C:2020:790.
- CJUE, C-300/11, *ZZ*, Hotărârea din 4 iunie 2013, ECLI:EU:C:2013:363.
- CJUE, C-54/99, *Église de scientologie*, Hotărârea din 14 martie 2000, ECLI:EU:C:2000:124.
- CJUE, C-78/18, *Comisia/Ungaria (Transparency of associations)*, Hotărârea din 18 iunie 2020, ECLI:EU:C:2020:476.
- CJUE, C-83/20, *BPC Lux 2 și alții*, Hotărârea din 5 mai 2022, ECLI:EU:C:2022:346.
- CJUE, C-254/23, *INTERZERO și alții*, Hotărârea din 10 iulie 2025, ECLI:EU:C:2025:569.
- CJUE, C-351/22, *Neves 77 Solutions*, Hotărârea din 10 septembrie 2024, ECLI:EU:C:2024:723.
- CJUE, C-194/94, *CIA Security International*, Hotărârea din 30 aprilie 1996,

ECLI:EU:C:1996:172.

- *Hotărârea din 18 decembrie 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C 417/23, EU:C:2025:1017, punctul 168.*
- *Hotărârea din 10 iulie 2025, INTERZERO ș.a. (C 254/23, EU:C:2025:569, punctul 158.*

[1] <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0354-24-00000000RP-01-P-01/CONCL/317929-EN-1-html>

[2] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

[3] A se vedea respectiv Legea 163/2021 privind adoptarea unor masuri referitoare la infrastructuri informatice si de comunicații de interes național si condițiile implementarii rețelilor 5G („**Legea nr. 163/2021**” sau „**Legea 5G**”)

[4] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32018L1972>

[5] „Statele membre garanteaza libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice sub rezerva condițiilor stabilite în prezenta directiva. În acest scop, statele membre nu împiedica o întreprindere sa furnizeze rețele sau servicii de comunicații electronice, cu excepția cazului în care acest lucru este necesar pe baza motivelor stabilite la articolul 52 alineatul (1) din TFUE. Orice astfel de limitare a libertății de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice se motiveaza în mod corespunzator și este notificata Comisiei”

[6] „Articolul 47 Dreptul la o cale de atac eficienta și la un proces echitabil. Orice persoana ale carei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficienta în fața unei instanțe judecatorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol. Orice persoana are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecatorești independente și imparțiale, constituita în prealabil prin lege. Orice persoana are posibilitatea de a fi consiliata, aparata și reprezentata. Asistența juridica gratuita se acorda celor care nu dispun de resurse suficiente, în masura în care aceasta este necesara pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție.”

[7] „Articolul 52 Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor. (1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta carta trebuie sa fie prevazuta de lege și sa respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai daca raspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți..”

[8] Litigiul estonian a fost generat de nevoia de a concilia dispozițiile CECE cu 12 criterii restrictive impuse de legea estona privind comunicațiile electronice (ce prevede inclusiv transpunerea CECE) pentru evaluarea unui producator sau un furnizor de servicii de

întreținere sau de asistență.

[9] „CECE trebuie interpretată în sensul că include în domeniul său de aplicare un pachet legislativ național care, pentru a asigura securitatea rețelei naționale de comunicații electronice și a serviciilor aferente, impune ca un operator care dorește să furnizeze o astfel de rețea și un astfel de serviciu să obțină o autorizație pentru utilizarea hardware-ului și a software-ului în rețeaua sa de comunicații.” – par. 47 din concluziile Avocatului General în cauza C-354/24

[10] „Prin urmare, pare rezonabil să se concluzioneze că ESS și deciziile atacate, care au fost adoptate în temeiul ESS, deși constituie o limitare a libertății de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice, urmăresc un obiectiv legitim: prevenirea unui pericol real pentru securitatea rețelelor. Este însă de competența instanței naționale să aprecieze acest aspect.” - par. 120 din concluziile Avocatului General în cauza C-354/24.