



PRIM MINISTRU

935  
02.06.2020

292/24.06.2020

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 453/2004 pentru aprobarea Ordonanței de urgență nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimului stării de urgență, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 1052 din 12 noiembrie 2004, inițiată de domnul deputat USR Benga Tudor - Vlad (Bp. 138/2020, L292/2020).*

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 453/2004 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență*, în sensul instituirii posibilității ca, pe durata stării de urgență, solicitările „*de ori ce fel*” și documentele ce le însoțesc să poată fi comunicate „*și în format electronic, în copie scanată sau fotografiată cu valoare de original*”, instituțiilor și unităților medicale și farmaceutice enumerate, acestora revenindu-le obligațiile corelative de a asigura primirea solicitărilor.

### **II. Observații**

1. Cu privire la *Expunerea de motive*, considerăm că era necesară completarea instrumentului de prezentare și motivare cu justificări suplimentare ale soluției propuse, în acord cu dispozițiile art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*<sup>1</sup>, astfel încât acesta să cuprindă „*cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de*

<sup>1</sup> privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

*cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documentele de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect.”*

În acest sens, apreciem că justificarea în *Expunerea de motive* a soluției normative preconizate este sumară, practic, inițiatorul propunerii legislative enumerând soluțiile normative propuse fără să justifice necesitatea adoptării lor.

De altfel, prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa (*Deciziile nr. 141/2019<sup>2</sup>, 139/2019<sup>3</sup>*), a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa studiilor de impact, respectiv pentru lipsa de fundamentare temeinică a reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 6 din *Legea nr. 24/2000* stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

2. Referitor la soluția legislativă preconizată, precizăm că, din punctul de vedere al normelor de tehnică legislativă, intervenția normativă trebuia să vizeze actul de bază, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență* și nu *Legea nr. 453/2004 de aprobare a respectivei ordonanțe*.

Astfel, potrivit art. 62 din *Legea nr. 24/2000*, „dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.” În consecință, propunerea legislativă ar fi trebuit să vizeze completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999* prin introducerea unei dispoziții noi, respectiv art. 26<sup>1</sup>, așa cum se preconizează în această inițiativă legislativă.

3. Referitor la domeniul de reglementare, precizăm că regimul stării de asediu și al stării de urgență este reprezentat de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit prevederilor art. 10 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999*, starea de asediu și starea de urgență se instituie de Președintele României prin decret contrasemnat de primul-ministru și publicat, de îndată, în Monitorul Oficial al României. Astfel, Președintele României a emis *Decretul nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României și*

---

<sup>2</sup> referitoare la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, precum și pentru completarea art. 120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului*

<sup>3</sup> referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea *Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar*

*Decretul nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României*, prin care sunt stabilite, printre altele, măsurile de primă urgență, prin raportare la evoluția situației epidemiologice.

În ceea ce privește ordonanțele militare sau ordinele, precizăm că, potrivit prevederilor art. 20 lit. n) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999*, pentru aplicarea dispozițiilor acestei ordonanțe de urgență, precum și a măsurilor prevăzute în decretele Președintelui României, autoritățile militare, precum și celelalte autorități publice prevăzute la art. 7 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999*, pot să emită ordonanțe militare sau ordine, după caz.

Astfel, potrivit prevederilor art. 50 din Anexa nr. 1 la *Decretul Președintelui României nr. 195/2020*, respectiv ale art. 83 din Anexa nr. 1 la *Decretul Președintelui României nr. 240/2020*, pe durata stării de urgență, autoritățile administrației publice centrale și locale vor lua măsuri pentru organizarea activității astfel încât să fie evitat, pe cât posibil, contactul direct între persoane, inclusiv prin utilizarea mijloacelor electronice de comunicare.

Or, prin modalitatea normativă aleasă, se propune instituirea unei măsuri aplicabile de drept pentru starea de urgență, fără a ține cont de particularitățile situației care a generat instituirea stării de urgență sau de cele ale domeniilor în care ar urma să se aplice.

4. În ceea ce privește soluția normativă propusă, respectiv transmiterea solicitărilor de orice fel și a documentelor ce le însoțesc în format electronic către orice instituție publică din România de la nivel central și local și către unitățile medicale din sistemul de stat și privat și unitățile farmaceutice, apreciem că reglementarea este prea generală, fiind de natură să genereze dificultăți în aplicare. În acest sens, ar fi fost necesară realizarea consultării largi a tuturor instituțiilor publice pentru identificarea tipurilor de solicitări/documente care pot fi transmise în format electronic, aceste documente având valoare de original, așa cum se propune în text.

5. Menționăm că demersul normativ propus trebuia raportat la actualele realități legislative în domeniu, cu respectarea normelor de tehnică legislativă privind asigurarea integrării reglementării în sistemul legislației și evitarea paralelismelor în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13 și 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, spre exemplu, în domeniul asistenței sociale este în vigoare *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2020* potrivit căreia este posibilă depunerea prin poștă electronică a cererilor și documentelor în materie de asistență socială. De asemenea, considerăm că s-ar fi impus reglementarea prin norme subsecvente a procedurii detaliate de implementare a transmiterii documentelor prin intermediul poștei electronice și a modului de primire a acestor documente de către instituțiile publice, unitățile medicale și unitățile farmaceutice la care se face referire în text, după modelul instituit, spre exemplu, de *Ordonanța de urgență a*

*Guvernului nr. 30/2020.*

Totodată, semnalăm faptul că inițiativa legislativă nu a fost corelată cu *Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, potrivit căreia „prezenta lege stabilește regimul juridic al semnăturii electronice și al înscrisurilor în formă electronică, precum și condițiile furnizării de servicii de certificare a semnăturilor electronice”* și, respectiv, cu *Regulamentul nr. 910/2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE.*

În plus, în ceea ce privește puterea doveditoare a înscrisurilor în format electronic, se constată că inițiatorul nu a avut în vedere dispozițiile *Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă* referitoare la înscrisurile în formă electronică (art. 265-267) și la forța probantă a acestora (art. 282-284).

De asemenea, se constată că reglementarea propusă se suprapune parțial cu art. 6 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice*, acest act normativ aplicându-se uzual fără să existe stare de urgență.

În domeniul actelor de identitate, precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 89 din *Codul civil, republicat, cu modificările și completările ulterioare*, stabilirea sau schimbarea domiciliului se face cu respectarea dispozițiilor legii speciale.

Condițiile și documentele necesare eliberării actelor de identitate sunt reglementate de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată, cu modificările și completările ulterioare* și de *Normele metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*, aprobate prin *Hotărârea Guvernului nr. 1375/2006<sup>4</sup>, cu modificările și completările ulterioare.*

Prin urmare, potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, cererea pentru eliberarea actului de identitate se semnează de solicitant în prezența lucrătorului serviciului public comunitar de evidență a persoanelor și trebuie să fie însoțită de documentele care, potrivit legii, fac dovada numelui de familie și a prenumelui, datei de naștere, statutului civil, cetățeniei române, adresei de domiciliu și, după caz, adresei de reședință, aceste documente fiind obligatoriu a fi prezentate în original și copie.

De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art. 50 alin. (1) lit. e) din *Normele metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*, aprobate prin *Hotărârea Guvernului nr. 1375/2006, cu modificările și completările ulterioare*, după preluarea cererii și a documentelor cerute de lege în vederea emiterii actului de identitate, lucrătorul de evidență a persoanelor preia imaginea solicitantului.

În consecință, având în vedere că prezența solicitantului actului de identitate la serviciul public comunitar de evidență a persoanelor este imperios necesară, precum și faptul că, prezentarea documentelor cerute de lege, în original,

---

<sup>4</sup> pentru aprobarea *Normelor metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*

este obligatorie, transmiterea în format electronic a documentelor este inutilă.

Totodată, subliniem faptul că pașaportul simplu electronic românesc se emite, în mod obligatoriu, în conformitate cu dispozițiile dreptului european, respectiv cu prevederile *Regulamentului (CE) nr. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de statele membre, precum și cu dispozițiile dreptului național, armonizate cu normele europene sus-menționate (Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr. 94/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 248/2005, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr. 557/2006 privind stabilirea datei de la care se pun în circulație pașapoartele electronice, precum și a formei și conținutului acestora, cu modificările și completările ulterioare).*

Or, potrivit cadrului normativ sus-invocat, care guvernează activitatea de eliberare a pașapoartelor, în pașaportul simplu electronic sunt incluse două categorii de date biometrice, respectiv imaginea facială și impresiunea digitală a două degete, ambele fiind preluate (prelevate), din motive absolut evidente (motive de securitate, imposibilitatea preluării impresiunilor papilare și a imaginii faciale prin „*poștă electronică*”), la depunerea cererii („*solicitării*”) de eliberare.

Mai mult, cererile de eliberare a documentelor de călătorie românești trebuie însoțite, potrivit cadrului normativ cu caracter special incident, de o serie de documente (înscrisuri) originale, care se rețin de autoritățile de pașapoarte (procuri speciale, declarații de acord, dovada de achitare a contravalorii pașaportului, pașaportul anterior), lucru care, evident, este practic imposibil de realizat „*prin poștă electronică*”, ieșind implicit din discuție ipoteza considerării drept „*original*” a unor eventuale imagini scanate ale documentelor respective.

Raportat la atribuțiile Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor și ale serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, intrarea în vigoare a dispozițiilor inițiativei legislative în discuție ar crea posibilitatea transmiterii solicitărilor și documentelor care le însoțesc pentru realizarea operațiunilor de înmatriculare, înregistrare, radiere, eliberare a autorizației de circulație provizorie sau pentru probe a vehiculelor, precum și cele privind eliberarea permiselor de conducere, în format electronic, în copie scanată sau fotografiată cu valoare de original.

Considerăm că promovarea acestei inițiative legislative intră în conflict cu prevederile actelor europene care instituie obligativitatea prezentării în original a unor documente cu ocazia înmatriculării vehiculelor<sup>5</sup> și a eliberării permiselor de conducere.

Pe de altă parte, în lipsa anumitor documente prezentate în original, s-ar putea materializa anumite riscuri în ceea ce privește abilitarea legală a solicitantului de a beneficia de serviciul public asigurat de Direcția Regim Permise

---

<sup>5</sup> Art. 5 alin. (2) din *Directiva 1999/37/CE a Consiliului din 29 aprilie 1999 privind documentele de înmatriculare pentru vehicule*

de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor/serviciile publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor. Astfel, transmiterea documentelor aferente solicitării privind realizarea unor operațiuni în domeniul înmatriculării vehiculelor și al eliberării permiselor de conducere în format electronic, în copie scanată sau fotografiată cu valoare de original creează vulnerabilități în cadrul sistemului de soluționare a cererii, în sensul că lipsa documentelor originale diminuează considerabil prevenirea emiterii unor documente pe numele unor persoane neîndreptățite.

De asemenea, nu considerăm oportună propunerea de modificare adusă, deoarece, în ceea ce privește depunerea cererilor de azil sau a cererilor de acces la o nouă procedură de azil, s-ar încălca dispozițiile art. 34 alin. (1), art. 37 alin. (1) și art. 88 alin. (1) din *Legea nr. 122/2006 privind azilul din România, cu modificările și completările ulterioare*, privitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească solicitanții în momentul depunerii cererilor (prezența cetățenilor străini este necesară în momentul depunerii solicitărilor pentru: verificarea identității, completarea formularelor specifice, fotografiere și, după caz, amprentare), iar în ceea ce privește activitatea desfășurată pe linie de migrațiune, se eliberează, cu preponderență, documente ce au rol de identificare (documente de identitate pentru străini), fiind astfel obligatorie prezența cetățenilor în vederea preluării datelor biometrice.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

**Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă  
ROMANIA

Ludovic ORBAN  
GUVERNUL ROMÂNIEI

**PRIM-MINISTRU**

**Senatul României**