



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI

DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

B-dul Primăverii nr. 22, sector 1, București. Tel: 0213143400 int.3000, Email: drparlament@gov.ro

Scrieți permanent la Secretariat

559, 30.12.2025

Nr. 11699/2025

23-12-2025

398, 478, 519, 596

Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 18 decembrie 2025

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

L559/2025

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 481/2004 privind protecția civilă (Bp. 535/2025);

L398/2025

2. Propunerea legislativă privind modificarea art. 23 pct. B lit. a) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 republicată și privind modificarea art. 3 alin.1 lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol (Bp. 381/2025, L. 398/2025);

L478/2025

3. Propunerea legislativă pentru modificarea art. 38 din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997 (Bp. 453/2025);

L519/2025

4. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 30 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (Bp. 495/2025);

L596/2025

5. Propunerea legislativă pentru completarea art. 16 alin. (1) din Legea nr. 215/2016 privind ceremoniile oficiale (Bp. 558/2025).

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind modificarea art.23 pct. B lit. a) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996 republicată și privind modificarea art.3 alin.1 lit. a) din Ordonanța Guvernului nr.28/2008 privind registrul agricol*, inițiată de doamna senator AUR Daniela Ștefănescu împreună cu un grup de parlamentari AUR (Bp.381/2025, L398/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și a *Ordonanței Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol, cu modificările și completările ulterioare*, în scopul introducerii în cadrul registrelor publice, respectiv a cărții funciare a registrului agricol, a informațiilor cu privire la cetățenia și rezidența fiscală ale persoanelor fizice/juridice care dețin imobile și terenuri.

De asemenea, inițiativa legislativă prevede instituirea unor atribuții în sarcina Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară și a autorităților administrației publice locale ce vizează actualizarea sistemelor informatice cu informațiile menționate mai sus, punerea la dispoziția oricărei persoane interesate a acestor informații în format electronic și generarea unor statistici în funcție de criteriile de cetățenie și rezidență fiscală.

II. Observații

1. Referitor la Art. I și Art. II din inițiativa legislativă, precizăm că cetățenia este un atribut care se înregistrează în prezent în sistemul informatic integrat de cadastru și carte funciară, fără însă a fi evidențiat în cuprinsul cărții funciare. Înscrierea în cartea funciară a cetățeniei persoanei fizice, respectiv statul în care își au rezidența fiscală persoanele juridice, poate fi efectuată dacă aceste informații se regăsesc în actul în baza căruia s-a efectuat înscrierea.

Opinăm că informațiile privind statul în care persoana fizică are rezidența fiscală sau cele referitoare la beneficiarii reali ai persoanei juridice fie nu prezintă interes public, fie nu pot fi accesate.

Având în vedere cele precizate, art. 23 pct. B lit. a) din *Legea cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996*, putea fi redat astfel:

„a) numele sau denumirea proprietarului și ale titularului drepturilor reale asupra imobilului, după caz, precum și, pentru terenuri, cetățenia persoanelor fizice, respectiv statul în care au rezidența fiscală persoanele juridice, dacă aceste informații se regăsesc în actul în baza căruia s-a efectuat înscrierea”.

În mod similar, art. 3 alin. (1) lit. a) din *Ordonanța Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol*, putea fi redat astfel:

„a) capul gospodăriei și membrii acesteia, după caz; reprezentantul legal al societății/asociației agricole sau al persoanei juridice care are teren în proprietate/folosință; pentru terenuri, cetățenia persoanei fizice, respectiv statul în care își au rezidența fiscală persoanele juridice, dacă aceste informații se regăsesc în actul în baza căruia s-a efectuat înscrierea”.

În ceea ce privește textul propus la Art. III din inițiativa legislativă, referitor la obligațiile stabilite în sarcina autorităților administrației publice locale, precizăm că, potrivit prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol, cu modificările și completările ulterioare*, registrul agricol se elaborează pentru o perioadă de 5 ani, iar formularele acestuia sunt aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Referitor la prevederile propuse la Art. III alin. (4) din inițiativa legislativă, apreciem că scopul legii, așa cum se menționează în *Expunerea de motive*, de a crea „o bază de date oficială, centralizată și actualizată permanent privind structura drepturilor funciare din România, instrument indispensabil pentru fundamentarea științifică a deciziilor de politică publică în domenii strategice precum agricultura, dezvoltarea rurală,

amenajarea teritoriului, protecția mediului, politica de coeziune și dezvoltare economică regională” și de generare a unor statistici în funcție de criteriile de cetățenie și rezidență fiscală, nu va putea fi atins, dacă baza de date/evidența statistică va conține informații doar începând cu o anumită perioadă, întrucât lipsa datelor anterioare va împiedica obținerea unei imagini complete și relevante.

2. Semnalăm că cetățenia și rezidența fiscală a persoanelor fizice/juridice sunt date cu caracter personal, rezidența fiscală fiind și protejată prin legislația fiscală. În consecință, aceste informații nu pot fi încadrate ca date de interes public.

Astfel, apreciem că inițiativa legislativă poate prezenta vicii de neconstituționalitate în raport de prevederile art. 26 din *Constituție*, dintr-o dublă perspectivă:

a. Prin oferirea unui acces generalizat asupra unor date personale menționate în cuprinsul cărții funciare, reglementarea propusă poate depăși ceea ce este strict necesar pentru a garanta atingerea obiectivului statului de a combate pericolele la adresa resurselor sale strategice. În acest sens, învederăm că un asemenea regim de divulgare poate conduce, de cele mai multe ori, la situații în care datele personale să fie consultate fără nicio condiție și din motive străine de obiectivul de interes general urmărit de către statul român, ceea ce este de natură a rupe justul echilibru ce trebuie să caracterizeze raportul juridic între interesele aflate în conflict¹.

¹ Menționăm că, sub aspectul proporționalității ingerinței a se vedea, în acest sens, reperele dezvoltate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 297/2025, nr. 789/2021, nr. 88/2023, etc.) este necesar să se verifice dacă publicarea datelor personale la nivelul unui registru oficial este aptă să atingă obiectivele de interes public și dacă, sub aspectul necesității ingerinței, nu se depășește ceea ce este strict necesar pentru atingerea lor.

Sub aspectul proporționalității ingerinței în dreptul fundamental la protecția datelor cu caracter personal, măsura legislativă în discuție pare aptă să contribuie la realizarea obiectivelor de interes general pe care le urmărește.

În ceea ce privește cerința necesității ingerinței, rezultă din considerentul (39) al RGPD că aceasta este îndeplinită atunci când obiectivele de interes general vizate de UE/statul membru nu pot fi atinse, în mod rezonabil, la fel de eficient prin intermediul altor mijloace care să afecteze mai puțin dreptul fundamental la protecția datelor.

O astfel de analiză trebuie efectuată ținând seama de toate elementele de fapt și de drept specifice statului membru în cauză, precum existența altor măsuri menite să prevină apariția situațiilor de pericol la adresa siguranței statului, amploarea acestui pericol, precum natura și importanța datelor care urmează a fi prelucrate.

Potrivit explicațiilor oferite la nivelul Expunerii de Motive, unul dintre principalele argumente invocate de inițiator pentru a justifica necesitatea publicării celor două categorii de date este faptul că această prelucrare ar contribui la consolidarea securității naționale prin monitorizarea resurselor sale strategice.

Cu toate acestea, chiar dacă publicarea datelor personale s-ar dovedi necesară pentru atingerea obiectivului indicat de inițiator, trebuie subliniat că un număr potențial nelimitat de persoane ar putea consulta datele aflate în discuție. Or, nu reiese din argumentele exprimate de inițiator dacă publicarea acestor date, fără nicio restricție de acces la ele, este strict necesară ori dacă obiectivul urmărit ar putea fi realizat la fel de eficient prin limitarea numărului de persoane care pot consulta aceste date.

Astfel, semnalăm că cerința relativă la „necesitatea prelucrării” trebuie examinată prin raportare la principiul „reducerii la minim a datelor”, consacrat de textul art. 5 alin. (1) lit. c) din RGPD, potrivit căruia datele cu caracter personal trebuie să fie adecvate, relevante și limitate la ceea ce este strict necesar în raport cu scopurile în care sunt

b. Cu referire la colectarea unor date personale necesare întocmirii registrului agricol, învederăm că toate aspectele esențiale referitoare la protecția datelor cu caracter personal trebuie să fie stabilite în mod clar la nivel primar, astfel încât să fie asigurate garanțiile privind protecția dreptului la viață privată stabilite de jurisprudența Curții Constituționale privind retenția și stocarea datelor cu caracter personal.

Astfel, apreciem că intervenția legislativă trebuia completată cu elemente normative care să vizeze aspecte din care să rezulte cine și pe bază de ce nivel de autorizare are drept de acces la respectivele date, durata de stocare, modalitățile de exercitare a drepturilor persoanelor vizate, destinatarii sau categoriile de destinatari ai datelor.

3. De asemenea, semnalăm că, în conformitate cu jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, un act normativ care reglementează măsuri de natură să producă ingerințe în exercitarea dreptului la viață privată și de familie trebuie să conțină garanții adecvate și suficiente pentru a proteja persoana de eventualul comportament arbitrar al autorităților statale (*Decizia CCR nr. 204/2015*).

De asemenea, apreciem că inițiativa legislativă este vulnerabilă în raport de art. 1 alin. (5) din *Constituție* a exigențelor de calitate pe care o lege trebuie să le întrunească.

urmărite. Cu alte cuvinte, numai datele a căror publicare este efectiv de natură să consolideze garanțiile de securitate asupra rezervelor strategice ale statului ar putea face obiectul unei prelucrări de natura celor scontate prin inițiativa analizată.

În această privință, deși ar putea fi pertinent, în scopul amintit anterior, să se solicite ca în cuprinsul cărților funciare să se includă informațiile relative la cetățenia și rezidența fiscală a persoanelor, apreciem că dezvăluirea publică, accesibilă în mediul online, a acestor informații pare să depășească ceea ce este strict necesar.

În concret, nu reiese de nicăieri că obiectivele de interes public urmărite nu ar putea fi atinse în cazul în care s-ar putea face referire, în mod limitat, doar la expresia generică de tip „cetățean român/cetățean străin” ori „cetățean UE/cetățean non-UE.”

Gravitatea unei asemenea ingerințe ar putea fi amplificată, în opinia noastră, prin efectul cumulativ al datelor care fac obiectul publicării, din combinarea acestora fiind posibilă realizarea unei imagini de ansamblu detaliate a vieții private a persoanelor aflate în cauză. Or, este cert că o astfel de posibilitate derivă în mod direct din aceea că datele cu caracter personal ar putea fi accesate de către orice persoană interesată și, pe această filieră, de către un număr nelimitat de persoane.

În această ordine de idei, prelucrarea menționată poate conferi permisiuni de acces unor persoane care, din motive străine obiectivelor de interes general vizate de către statul român, urmăresc să se informeze cu privire la situația personală, materială ori financiară a altor persoane, din considerente de simplă curiozitate.

În raport de cele menționate mai sus, semnalăm că exercitarea dreptului fundamental la libertatea de exprimare, în componenta accesului cetățenilor la informații de interes public, nu poate corespunde unui „scop de satisfacere a simplei curiozități a unui segment de public”, astfel cum s-a apreciat de către CEDO în *Hotărârea Axel Springer AG împotriva Germaniei* (relevant fiind considerentul 91 din această hotărâre).

Or, prelucrarea celor două noi categorii de date nu îndeplinește cerințele testului de proporționalitate ce impun existența unui just echilibru între interesele contrare urmărite. În comparație cu o dispoziție juridică care să oblige la o operațiune de prelucrare privitoare la aspectul generic al cetățeniei, de tipul „cetățean român/cetățean străin”, o astfel de normă conduce, în opinia noastră, la o atingere mult mai gravă adusă dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal, fără ca această agravare să poată fi compensată de obținerea unor eventuale beneficii care ar rezulta din expunerea publică.

În acest sens, Curtea Constituțională² a constatat că, prin reglementarea normelor referitoare la tehnica legislativă, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă *principiul securității raporturilor juridice*, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Având în vedere aspectele relevate, considerăm că soluțiile normative preconizate sunt susceptibile să aducă atingere prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție* cu referire la cerințele de calitate a actelor normative, după cum urmează:

a. în cuprinsul inițiativei legislative nu este specificată sursa informațiilor ce urmează a fi menționate în cuprinsul cărților funciare, respectiv al registrului agricol. Astfel, era necesară clarificarea intenției de reglementare. Semnalăm, în acest context, faptul că unele dintre aceste informații (rezidența fiscală, spre exemplu) nu sunt furnizate entităților raportoare, conform prevederilor *Legii nr. 129/2019*³.

b. cu privire la soluția legislativă care vizează instituirea obligativității publicării datelor aferente beneficiarilor reali, apreciem că acesta încalcă prevederile art. 6 și art. 13 din *Legea nr. 24/2000*⁴, fiind de natură a goli de conținut dispozițiile art. 19 alin. (8²) din *Legea nr. 129/2019* care prevăd procedura de acces la registrele care gestionează datele beneficiarilor reali, organizate la nivelul Oficiului Național al Registrului Comerțului pentru persoanele juridice care au obligația de înmatriculare în registrul comerțului, respectiv la nivelul Ministerului Justiției, pentru asociații și fundații;

c. sintagma „*inclusiv administratorii fondurilor de investiții*” regăsită în cuprinsul inițiativei legislative, este redundantă, întrucât textul vizează toate categoriile de persoane juridice;

d. teza introductivă a art. III alin. (2) conduce la apariția unei situații de paralelism legislativ⁵, întrucât reia dispozițiile art. 888 *Cod civil* care prevăd care sunt actele pe baza cărora se realizează înscrierea în cartea

² A se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 6 din 30 ianuarie 2024, publicat în Monitorul Oficial nr. 632 din 4 iulie 2024

³ pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative;

⁴ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

⁵ Interzis, potrivit art. 16 din *Legea nr. 24/2000*;

funciară; de asemenea, semnalăm faptul că exigențele de tehnică legislativă nu permit utilizarea parantezelor pentru prezentarea unor explicații [art. 38 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000*].

e. intenția normativă este incertă, întrucât deși, aparent, informațiile prevăzute la Art. I și Art. II urmează a fi publicate/incluse în registrele publice vizate, cu toate acestea în alin. (5) al art. III se prevede faptul că acestea vor fi puse la dispoziția solicitanților „*prin generarea de statistici în funcție de criteriile de cetățenie și rezidență fiscală pentru persoanele fizice, persoanele juridice și beneficiarii reali ai persoanelor juridice*”.

f. sintagma „*se vor asigura că pot pune la dispoziția oricărei persoane*” din cuprinsul art. III alin. (5) este lipsită de rigoare juridică. Apreciem că era necesară formularea astfel încât să fie respectate exigențele art. 8 alin. (2) și (4) din *Legea nr. 24/2000*.

g. ar fi trebuit, totodată, înlăturate erorile gramaticale strecurate în cuprinsul alin. (2) al art. III;

h. întrucât art. I și art. II cuprind câte o singură intervenție asupra actelor normative indicate în partea dispozitivă a acestor dispoziții, nu se justifică numerotarea acestor intervenții.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ilie Gavril BOLOJAN
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului