



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 3.02.2026

Procedura legislativă nr. 676/2025 / 14 ianuarie 2026

Secțiunea permanentă a Senatului

42 / 3.02.2026

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (b676/10.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6961/15.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1160/16.12.2025,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă**, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, cu scopul de a **menține, și după 31 august 2031, opțiunea pentru „cartea simplă de identitate” (CIS)** ca document **valabil exclusiv pe teritoriul României**, în paralel cu cartea electronică (CEI). CIS ar fi similară ca format și elemente fizice de siguranță, dar **fără componenta electronică**, cu mențiunea vizibilă **„valabilă numai pe teritoriul României”** și nu ar putea fi folosită la călătorie în UE/în afara țării și nici pentru servicii ce cer identificare electronică/autentificare digitală.

Potrivit instrumentului de prezentare și motivare, proiectul are ca finalitate **„(...) menținerea expresă, și după data de 31 august 2031, a**

*posibilității de a opta pentru cartea simplă de identitate (CIS), ca document de identificare național, valid pe teritoriul României, fără funcționalități electronice (...)", având în vedere faptul că „(...) Numeroase organizații civice, asociații religioase și instituții de drepturile omului au subliniat, în perioada 2020 - 2024, că introducerea unui sistem exclusiv electronic de identificare, care implică prelucrarea obligatorie a datelor biometrice, poate ridica probleme privind protecția vieții private (art. 26 din Constituția României și art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului), precum și asupra libertății de conștiință (...)"*.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. **Ca observație de fond**, analizând conținutul normativ al proiectului, semnalăm că, **potrivit art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.**

Astfel, soluțiile legislative pe care le cuprinde noua reglementare impuneau o fundamentare temeinică - prin instrumentul de prezentare și motivare - care să țină seama de interesul social, politica legislativă a statului român, precum și de cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și europene.

Potrivit instrumentului de prezentare și motivare, proiectul are ca finalitate „(...) *menținerea expresă, și după data de 31 august 2031, a posibilității de a opta pentru cartea simplă de identitate (CIS), ca document de identificare național, valid pe teritoriul României, fără funcționalități electronice (...).*”, având în vedere faptul că „(...) *Numeroase organizații civice, asociații religioase și instituții de drepturile omului au subliniat, în perioada 2020 - 2024, că introducerea unui sistem exclusiv electronic de identificare, care implică prelucrarea obligatorie a datelor biometrice, poate ridica probleme privind protecția vieții private (art. 26 din Constituția României și art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului), precum și asupra libertății de conștiință (...)*”.

Semnalăm că, la **art. 16 alin. (1<sup>1</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români** se prevede că „Începând

cu data eliberării primei cărții electronice de identitate la nivel național, cartea de identitate se eliberează cu valabilitatea prevăzută de dispozițiile alin. (1), dar nu mai mult de data de 3 august 2031”.

Totodată, art. 16 alin. (2) – (3) și art. 17 din același act normativ prevăd dispoziții referitoare la „cartea de identitate simplă”, căreia, nu îi sunt aplicabile prevederile art. 16 alin. (1<sup>a</sup>) referitoare la valabilitate.

Prin urmare, se impune clarificarea de către inițiator a tipului de carte de identitate pe care îl are în vedere și, implicit a soluției legislative propuse.

O altă observație ar fi aceea că *Expunerea de motive* argumentează ideea că „(...) Într-un stat democratic, digitalizarea administrației trebuie să se realizeze prin includere și opțiuni, nu prin constrângere (...)”. Deși ca politică publică, poate prezenta o opțiune, din punct de vedere juridic, ca fundament GDPR, ridică probleme de constituționalitate, deoarece actele de identitate se emit în baza unei obligații legale sau de interes public, nu pe „consimțământ”.

Mai mult, textul propus pentru alin. (3) din noul art. 14<sup>3</sup> din proiect este lipsit de claritate, precizie și predictibilitate deoarece menționează faptul că, *cartea de identitate simplă (CIS)* „nu permite utilizarea serviciilor care necesită identificare electronică sau autentificare digitală”. Deși din punct de vedere tehnic poate fi plauzibil, din punct de vedere juridic ridică suspiciuni de încălcare a normelor constituționale, respectiv art. 16 din Constituție, dar și pe palierul exigențelor de acces efectiv la servicii publice în momentul în care statul va ajunge să ofere doar canale digitale pentru anumite drepturi sau servicii.

În conformitate cu prevederile **Regulamentului (UE) 2019/1157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii** și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație, începând cu data de 2 august 2021 fiecare Stat membru al Uniunii Europene are obligația de a asigura aplicarea acestuia, la nivel național, în integralitatea sa.

În sensul prevederilor Regulamentului, cărțile electronice de identitate sunt obligatorii pentru exercitarea liberei circulații în statele membre ale Uniunii Europene.

Cărțile de identitate, aflate în termen de valabilitate, constituie document de călătorie în statele membre ale Uniunii Europene, precum și în statele terțe care le recunosc ca document de călătorie, în condițiile

stabilite de Regulamentul (UE) 2019/1.157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație.

Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (1) din Regulamentul (UE) nr. 2019/1.157 „(...) cărțile de identitate care nu îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 3 încetează să fie valabile la data expirării lor sau în termen de 3 august 2031, oricare dintre aceste date survine mai întâi. (...)”.

O altă observație ar fi aceea că prin norma propusă la alin. (4) din noul art. 14<sup>3</sup> se delegă către hotărârea Guvernului stabilirea „condițiilor tehnice și de emitere” ceea ce nu conferă normei propuse claritate și precizie, deoarece delegarea pe **aspecte tehnice** este posibilă, însă apar riscuri de calitate a legii, astfel:

a) La alin. (9): „Prin hotărârea de Guvern (...) se stabilesc și măsurile tranzitorii privind cererile de eliberare (...) existente la data intrării în vigoare a prezentei legi”. Dacă aceste „măsurile tranzitorii” pot afecta drepturi sau interese legitime, ca de exemplu ordine de soluționare, condiții suplimentare, termene, respingeri, reglementarea lor integral la nivelul hotărârii de Guvern poate fi criticabilă sub aspectul principiului calității legii prevăzut la **art. 1 alin. (5)** din Constituția României, republicată, pentru că legea nu conturează suficient cadrul și limitele;

b) La **art. 14<sup>3</sup> alin. (7)**, norma propusă este lipsită de previzibilitate și predictibilitate deoarece se prevede că eliberarea în străinătate a acestui tip de document se poate face „(...) potrivit procedurilor și în limita capacităților tehnice stabilite prin hotărârea Guvernului (...)”, fără a se stabili criterii sau garanții minime privind capacitățile tehnice și obligația publicării listei misiunilor diplomatice/oficiilor consulare care asigură eliberarea cărții simple de identitate, precum și actualizarea acesteia, ceea ce poate da naștere la practici neunitare;

c) La **art. 14<sup>3</sup> alin. (9)** delegarea către hotărârea Guvernului a „măsurilor tranzitorii privind cererile existente” trebuie expres limitată la aspecte tehnice sau procedurale, pentru a evita ca elemente esențiale să fie lăsate exclusiv la nivel de reglementare subsecvent.

**5. Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă formulăm următoarele observații:**

**5.1.** În cuprinsul proiectului apare o inconsecvență de denumire a documentului, respectiv „cartea simplă de identitate (CIS)”, uzitată

la pentru art. 14<sup>3</sup> și „cartea de identitate simplă”, folosită la propunerea de modificare a art. 17 din proiect.

Ca atare, pentru unitate terminologică, se impune corelarea între cele două sintagme folosite în proiect pentru identificarea documentului: „carte simplă de identitate”, respectiv „carte de identitate simplă”, cu sintagma utilizată atât în actul normativ de bază, respectiv „cartea simplă de identitate” și menținerea consecventă a acronimului CIS pentru aceasta.

5.2. La art. 14<sup>3</sup> alin. (2), prin folosirea sintagmei „raporturile de drept public intern”, se deduce că este o limitare care poate genera incertitudini. Astfel, se naște întrebarea dacă, de exemplu, în relațiile de drept privat: bănci, notari, operatori telecom, „cartea simplă de identitate” este acceptată ca act de identitate, sau nu.

Dacă intenția inițiatorului este limitarea strictă la raporturi cu **autoritățile publice**, recomandarea de tehnică legislativă este ca această intenție să fie exprimată explicit: „**în raporturile cu autoritățile și instituțiile publice**”, nu printr-o categorie abstractă.

5.3. La art. 14<sup>3</sup> alin. (3) din proiect, se impune reanalizarea și reformularea sintagmei „nu permite utilizarea serviciilor care necesită identificare electronică sau autentificare digitală” deoarece norma este lipsită de claritate, precizie și predictibilitate, în sensul că nu rezultă **ce este inclus** în această categorie: servicii publice sau private, ce tip de autentificare, ce standard.

5.4. La art. 14<sup>3</sup> alin. (6), mențiunea distinctă „valabilă numai pe teritoriul României” face trimitere la „hotărârea Guvernului prevăzută la alin. (3)”, însă aceasta este reglementată la alin. (4), ca atare, pentru claritatea normei, urmează a se face rectificarea ce se impune.

Totodată, pentru unitate terminologică, având în vedere că la alin. (1) este folosită expresia „(...) valabilă exclusiv pe teritoriul României (...)”, se impune folosirea uneia dintre cele două sintagme pe întreg cuprinsul proiectului.

  
**PRESEDINTE**  
**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 25/13.01.2026