



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

168, 16.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (b168/18.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1329/23.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D251/24.03.2026,

Biroul permanent al Senatului

284, 27.04.2026

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, în vederea reglementării susținerii inițiativei legislative cetățenești și prin semnătură electronică calificată, a validării susținerilor de către Autoritatea Electorală Permanentă și a protecției datelor cu caracter personal.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, 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 ordin general**, semnalăm că intervenția legislativă propusă are, în principiu, o finalitate pozitivă, întrucât urmărește facilitarea exercitării inițiativei legislative cetățenești, prin simplificarea modalităților de susținere a acestora și prin adaptarea procedurii la exigențele actuale ale digitalizării. Din această perspectivă, soluția de a permite exprimarea susținerii și prin mijloace electronice este de natură să înlesnească promovarea inițiativelor legislative cetățenești și să stimuleze participarea cetățenilor la procesul legislativ.

Cu toate acestea, apreciem că reglementarea propusă este insuficientă și nu dezvoltă, la nivelul necesar, mecanismul juridic pe care intenționează să îl instituie, deși, potrivit art. 6 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, **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, proiectul consacră, la nivel de principiu, doar posibilitatea utilizării semnăturii electronice calificate și competența Autorității Electorale Permanente de a valida susținerile electronice, fără a reglementa în mod corespunzător elementele esențiale ale noii proceduri.

Or, în lipsa unor dispoziții clare referitoare la cadrul tehnic de funcționare, la modalitatea concretă de exprimare și înregistrare a susținerii, la corelarea noii proceduri cu dispozițiile în vigoare ale Legii nr. 189/1999, precum și la garanțiile procedurale aferente, soluția legislativă propusă riscă să rămână incompletă și dificil de aplicat în practică. În consecință, deși demersul legislativ este unul util sub aspectul obiectivului urmărit, apreciem că textul necesită o reglementare mai amplă, mai clară și mai riguroasă corelată cu ansamblul normativ incident, pentru considerentele pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

5. Soluția legislativă propusă este **insuficient configurată sub aspectul cadrului tehnic și procedural necesar funcționării susținerii electronice a inițiativei legislative cetățenești.** Astfel, proiectul se limitează la a permite utilizarea semnăturii electronice calificate și la a atribui Autorității Electorale Permanente competența de validare a susținerilor exprimate electronic, **fără a reglementa infrastructura prin intermediul căreia această procedură ar urma să se desfășoare în mod efectiv.**

În acest context, apreciem că simpla reglementare a posibilității utilizării semnăturii electronice calificate nu este suficientă, în lipsa instituirii cadrului tehnic minim necesar funcționării efective a procedurii, respectiv a **unei platforme digitale publice sau a unui sistem informatic dedicat, în care persoana în cauză să se autentifice și prin intermediul căreia/căruia susținerile individuale să poată fi exprimate, înregistrate, centralizate și transmise spre validare.** În absența unui asemenea mecanism, soluția legislativă propusă rămâne insuficient dezvoltată și nu oferă repere suficiente pentru aplicarea sa efectivă.

6. La norma preconizată la **art. I pct. 1** pentru **art. 4¹ alin. (1)**, semnalăm că scopul prelucrării datelor cu caracter personal apare formulat prea restrictiv, întrucât legea în vigoare presupune și alte operațiuni de prelucrare care nu se subsumează în mod evident verificării calității de cetățean cu drept de vot și a îndeplinirii condițiilor legale de susținere, precum păstrarea exemplarului original al listelor la Curtea Constituțională și a copiei acestuia la Parlament, potrivit art. 4 alin. (8), ori consultarea dosarului de către persoanele interesate, în condițiile art. 5 alin. (2).

De asemenea, la **alin. (3)**, soluția potrivit căreia datele colectate „se distrug sau anonimizează după finalizarea procedurii legislative” nu este corelată cu art. 4 alin. (8) din actul de bază, care prevede păstrarea exemplarului original al listelor de susținători la Curtea Constituțională și a unei copii la Parlament. În aceste condiții, nici distrugerea și nici anonimizarea datelor nu pot fi reglementate în mod generic, fără a distinge între documentele care trebuie păstrate ca atare și alte evidențe ori înregistrări generate în cadrul procedurii.

Astfel, **distrugerea datelor** este incompatibilă, în principiu, cu obligația legală de păstrare a originalului la Curtea Constituțională și a copiei la Parlament. Dacă legea de bază impune conservarea listelor, nu poți introduce, printr-un text general, și regula că datele „se distrug” după finalizarea procedurii, fără să modifichi explicit și regimul de păstrare prevăzut la art. 4 alin. (8).

De asemenea, nici soluția **anonimizării datelor** nu este, în forma propusă, suficient corelată cu dispozițiile art. 4 alin. (8) din actul de bază, în ipoteza în care exemplarul original și copia trebuie păstrate ca atare, pentru probă și pentru verificarea condițiilor de exercitare a inițiativei. Cu alte cuvinte, nu se poate anonimiza originalul și copia

păstrate potrivit art. 4 alin. (8) fără să fie golită de conținut obligația de conservare a înscrisurilor.

7. Opțiunea legislativă pentru **utilizarea exclusivă a semnăturii electronice calificate**, propusă la art. I pct. 2 pentru art. 5¹, este susceptibilă să restrângă în mod semnificativ sfera cetățenilor care ar putea susține în mod efectiv inițiativa legislativă.

În actualul cadru normativ și tehnic național, cartea electronică de identitate integrează atât funcționalitatea de autentificare, cât și pe cea de semnare cu **semnătură electronică avansată**, ceea ce ar fi impus examinarea soluției utilizării și acestui tip de semnătură, în condițiile ce ar fi trebuit determinate prin proiectul de lege propus.

Referitor la acest aspect, precizăm că, potrivit informațiilor publicate pe site-ul „carteadeidentitate.gov.ro”, „*Cartea electronică de identitate (CEI) conține certificate emise gratuit, de către M.A.I., pentru:*

- *autentificare în sistemele informatice ale autorităților române, precum și în cele ale entităților private care oferă acces pe baza CEI;*
- *semnătură electronică avansată, valabilă în România și utilizabilă de la momentul eliberării CEI.*

Documentele semnate cu certificatul pentru semnătură electronică avansată emis de M.A.I. au aceeași valoare ca documentele semnate olograf.

*CEI permite înscrierea unor certificate pentru semnătură electronică calificată, valabile în România și în Uniunea Europeană, inclusiv pentru servicii oferite de terți. Înscrierea certificatelor se realizează la cererea titularului CEI, **contra-cost**, de către un furnizor de servicii de încredere, ulterior producerii actului de identitate”.*

8. Cu privire la normele propuse la art. I pct. 3 pentru art. 5² alin. (1) și (2), semnalăm existența unei necorelări între acestea și prevederile incidente din actul normativ de bază. Astfel, Legea nr. 189/1999 nu raportează mecanismul susținerii inițiativei legislative cetățenești numai la existența dreptului de vot și la unicitatea semnăturii. În acest sens, dispozițiile art. 4 alin. (2) prevăd că **listele de susținători se întocmesc cu respectarea organizării administrativ-teritoriale a țării și cuprind județul și localitatea în care susținătorii își au domiciliul sau reședința**, iar cele ale art. 5 alin. (1) stabilesc că atestarea privește calitatea de cetățean cu drept de vot și **domiciliul susținătorilor**,

pentru acesta din urmă fiind prevăzută, atunci când este cazul, colaborarea cu organul local de poliție.

În aceste condiții, textul propus, care limitează verificarea realizată de Autoritatea Electorală Permanentă la existența dreptului de vot și la unicitatea susținerii, **lasă nereglementat un element relevant al mecanismului instituit de actul de bază, respectiv dimensiunea teritorială a susținerii.**

De asemenea, semnalăm că proiectul este insuficient determinat sub aspectul suportului informațional și al mecanismului prin care Autoritatea Electorală Permanentă ar urma să realizeze validarea centralizată a susținerilor exprimate electronic. Astfel, textul propus nu precizează dacă și în ce măsură verificarea realizată de Autoritatea Electorală Permanentă se întemeiază pe datele deja înscrise în Registrul electoral ori pe alte date comunicate de autoritățile competente, împrejurare de natură să afecteze claritatea și previzibilitatea normei.

Prin urmare, în considerarea faptului că **verificarea existenței dreptului de vot și a elementelor de identificare relevante ar trebui să se realizeze, în mod firesc, prin raportare la Registrul electoral**, apreciem că norma primară propusă ar fi trebuit să facă o referire expresă la acesta ori, după caz, să indice în mod clar mecanismul informatic de realizare a validării a susținerilor. O asemenea prevedere era necesară cu atât mai mult cu cât, în prezent, potrivit prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, *„datele și informațiile conținute în Registrul electoral sunt destinate exclusiv proceselor electorale”*.

Totodată, semnalăm că normele propuse sunt incomplete și sub aspectul garanțiilor procedurale aferente validării susținerilor exprimate electronic. Astfel, în timp ce reglementarea în vigoare, respectiv art. 5 alin. (2), instituie, în legătură cu atestarea listelor de susținători în format fizic, posibilitatea consultării dosarului și formularea de contestații de către orice persoană interesată, confirmarea semnăturii de către susținător și contestarea dispoziției primarului la judecătorie, noul text nu prevede nicio procedură corespunzătoare privind contestarea validării sau invalidării susținerilor electronice, rectificarea eventualelor erori ori comunicarea rezultatului verificării. În aceste condiții, mutarea competenței de validare de la primar la Autoritatea

Electorală Permanentă se realizează **fără instituirea unor garanții procedurale adecvate noii soluții legislative.**

La norma propusă la **alin. (4)**, potrivit căreia **procedura tehnică de validare** se stabilește prin norme metodologice aprobate prin hotărâre a Guvernului, semnalăm că aceasta este insuficient determinată în raport cu complexitatea noului mecanism reglementat. Astfel, în condițiile în care proiectul instituie o procedură de susținere și validare electronică a inițiativei legislative cetățenești, **legea ar fi trebuit să stabilească și alte repere esențiale ale acesteia**, precum identificarea și autentificarea susținătorului, modul de exprimare și de înregistrare a susținerii electronice, precum și garanțiile procedurale minime privind comunicarea și contestarea rezultatului.

*

* *

În concluzie, față de considerentele arătate, apreciem că **prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.**

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 362/15.04.2026