



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 326 / 30.9.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind dreptul la petiționare și reglementarea soluționării petițiilor

Analizând propunerea legislativă privind dreptul la petiționare și reglementarea soluționării petițiilor (b326/20.08.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4856/03.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D688/05.09.2025,

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. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea cadrului general privind exercitarea dreptului de petiționare, obligațiile autorităților și instituțiilor publice referitoare la primirea, înregistrarea, examinarea, soluționarea acestora. Totodată se preconizează abrogarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 233/2002, cu modificările și completările ulterioare.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

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

4. Analizând proiectul de lege propriu-zis, constatăm că acesta nu respectă cerința conciziei prevăzută de **art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, potrivit căreia „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis*”. Astfel, propunerea legislativă conține formulări abstracte, care nu aduc valoare normativă concretă. Cu titlu de exemplu, dar fără a ne limita la acestea, menționăm normele preconizate pentru art. 1 alin. (3) și (4), art. 5, art. 9 alin. (1) sau alin. (5) teza a IV - a etc.

De asemenea, sunt utilizate expresii care prezintă caracter vag, mult prea general, de tipul: „legi sectoriale”, „conform legii”, „cadrul național incident”, „legislația sectorială”, expresii nespecifice normelor juridice, de tipul: „în ceea ce privește”, „autoritățile din autoritatea judecătorească”, „hash-urile fișierelor”, „(de exemplu, „Guvernul României”, „Primăria Municipiului ...”)”, „petiția înregistrată cea mai veche”, „dacă fapta nu este repetată”, „lipsei relei - credințe”, acronime neexplicate, cum sunt: „UAT”, „MDLPA”, „NRRI” sau termeni/expresii de ordin tehnic: „hash-urile”, „mecanisme WORM”, „SLA-urile”, „JSON/XML”.

Totodată, se constată existența unor deficiențe privind concepția și structura proiectului de lege. Spre exemplu:

4.1. Există norme care instituie aceleași prevederi, generând o dublă reglementare, aspect interzis de **Legea nr. 24/2000, care la art. 16 alin. (1)** stabilește că „*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative*”; este cazul textului preconizat la art. 2 alin. (6), reluat la art. 7 alin. (2) sau al art. 11 alin. (4) teza I, care este reluat la art. 13 alin. (1) teza a II-a, sau al art. 17 alin. (11) teza a II-a, care este reluat la art. 19 alin. (4) teza a II-a etc.

4.2. Există texte care, deși prezintă legătură organică, sunt redactate la articole/alineate distincte, în loc să facă parte din același articol/alineat; este cazul art. 2, 5 și 7, care conțin texte referitoare la domeniul de aplicare a legii sau cazul alin. (14) și (17) de la art. 9 și art. 11 alin. (8), referitoare la refuzul nejustificat de primire sau înregistrare a petițiilor.

4.3. Există enumerări care sunt redactate fără a se ține cont de normele de tehnică legislativă, potrivit cărora „*Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică*”.

prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice”, iar „O enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi” (art. 49 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000); astfel, se regăsesc enumerări marcate cu cifre, în loc de litere ale alfabetului - este cazul textelor de la art. 3 și 4, precum și enumerări care conțin la rândul lor alte enumerări - a se vedea art. 2 alin. (4) lit. a).

4.4. Se remarcă utilizarea frecventă a parantezelor pentru redarea unor explicații, deși normele de tehnică legislativă nu recomandă acest procedeu.

Pe de altă parte, proiectul conține și prevederi care, prin natura lor, reprezintă norme de aplicare a legii, ceea ce riscă să afecteze coerența și eficiența procesului de implementare a legii (a se vedea și observația formulată la **pct. 5 din prezentul aviz**). De altfel, așa cum se poate constata, proiectul de lege se întinde pe nu mai puțin de 25 de pagini, în vreme ce Normele metodologice propuse numără 14 pagini. În această privință, facem trimitere, tot cu titlu de exemplu, la majoritatea prevederilor propuse în cuprinsul Capitolului II.

Prin urmare, se impune reformularea în întregime a proiectului cu luarea în considerare a aspectelor mai sus semnalate, în sensul utilizării stilului și a limbajului specific normativ, concis, sobru, clar și precis, prin eliminarea dispozițiilor redundante și prin excluderea prevederilor de detaliu, care, prin natura lor, aparțin normelor de aplicare a legii, care vor fi adoptate ulterior printr-un act infralegal.

4.5. Referitor la domeniul de aplicare, prevăzut la **art. 2**, menționăm că acesta nu coincide cu cel al reglementării în vigoare, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 27/2002.

Astfel, norma propusă la **alin. (1) lit. a)** restrânge sfera de aplicare a legii la autoritățile administrației publice. Or, restrângerea domeniului la „autorități ale administrației publice” ar putea conduce la lacune de reglementare.

De asemenea, normele propuse la **art. 2** sunt lipsite de claritate și precizie și instituie paralelisme legislative, în dezacord cu normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000.

Astfel, menționăm teza întâi a alin. (2), respectiv „Petițiile referitoare la activități supuse unor proceduri administrative speciale se soluționează potrivit acelor proceduri”, a cărei formulare este vagă; se impune menționarea „procedurilor administrative speciale” sau

folosirea normei de trimitere la actele normative care reglementează astfel de proceduri.

De asemenea, semnalăm existența unei duble reglementări, interzisă de normele de tehnică legislativă, între prevederile propuse la **alin. (5) și lit. a) a alin. (4)**, această din urmă prevedere reprezentând în fapt o detaliere a normei prevăzute la alin. (5).

În ceea ce privește **alin. (7)**, care prevede că „Prezenta lege nu se aplică persoanelor juridice de drept privat care nu exercită competențe de putere publică”, este în egală măsură o normă redundantă, cât timp art. 2 alin. (1) lit. f) prevede că „Dispozițiile prezentei legi se aplică persoanelor juridice de drept privat care, potrivit legii, exercită competențe de putere publică”.

4.6. Referitor la definirea, la **alin. (4) și (5) ale art. 3** (care însă trebuie numerotate cu litere, nu cu cifre, fiind vorba de o enumerare) a unor „decizii administrative” drept acte administrative, considerăm că **răspunsurile autorităților și instituțiilor publice la petițiile persoanelor fizice sau juridice nu pot fi incluse în categoria actelor administrative**, întrucât nu întrunesc elementele constitutive ale acestui tip de act.

Astfel, potrivit **art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**, actul administrativ este „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”. Or, în principiu, **răspunsurile propriu-zise la petiții constituie simple acte de informare sau de comunicare**, care nu produc, prin ele însele, efecte juridice.

4.7. Art. 6, deși reprezintă o dispoziție ce ține de fondul reglementării - limba utilizată și accesibilitatea comunicării - este inclus la cap. I, ce conține dispoziții generale.

4.8. Unele articole - **art. 9 - 11, 14, 16, 17 și 21** - au un număr mare de alineate, fapt ce contravine normelor de tehnică legislativă, potrivit cărora „*Articolul cuprinde, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date*”, iar „*Pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate*” (**art. 47 alin. (1) teza a II-a și art. 48 alin. (4) teza a II-a din Legea nr. 24/2000**); o restructurare a proiectului implică renumerotarea articolelor și a alineatelor din proiect, precum și revederea tuturor normelor de

trimitere, care trebuie să fie în concordanță cu noua numerotare a elementelor de structură.

4.9. La art. 9 alin. (4) teza întâi, cu referire la expresia „Depunerea electronică a petițiilor este admisă fără o condiționare generală de utilizarea semnăturii electronice **calificate**”, precizăm că **Regulamentul (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE**, invocat în cuprinsul articolului respectiv, reglementează două tipuri de semnătură electronică, respectiv **calificată și avansată**. Or, textul propus ar putea fi interpretat în sensul că depunerea electronică a petițiilor ar fi condiționată de utilizarea **semnăturii electronice avansate**, aspect de natură să afecteze exercitarea dreptului la petiționare.

Totodată, este necesară eliminarea **alin. (23)** și prevederea faptei, drept contravenție, în cuprinsul art. 21.

Observația este valabilă și pentru **art. 10 alin. (12)**.

4.10. La art. 11, norma propusă pentru **alin. (4)** constituie o reglementare paralelă în raport cu dispozițiile art. 21 alin. (1) lit. e).

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 12 alin. (8), art. 13 alin. (6), art. 17 alin. (14), art. 18 alin. (9) și art. 19 alin. (10)**, care instituie reglementări paralele în raport cu dispozițiile art. 21 care fac trimitere la aceleași norme.

De asemenea, în ceea ce privește conflictele de competență între autoritățile și instituțiile publice, considerăm că textul nu reglementează ipoteza în care obiectul petiției nu intră în sfera de competență a niciunei autorități sau instituții publice, astfel cum sunt definite în proiect, caz în care nu poate fi identificată o altă entitate competentă, iar compartimentul de relații cu publicul nu are unde să redirecționeze petiția.

De asemenea, semnalăm că la **alin. (10)** expresia „autoritatea publică prevăzută de lege pentru soluționarea conflictului”, în cazul conflictelor negative de competență între entități, este lipsită de precizie și previzibilitate și trebuie reformulată. De altfel, în multe dintre cazuri, nici nu există o astfel de autoritate publică.

4.11. La art. 12 alin. (1), nu poate fi reținută ipoteza în care petițiile cu același obiect și aceleași motive, formulate de petiționari diferiți, ar trebui conexate într-un dosar unic. Referitor la acest aspect, apreciem că, din rațiuni de ținere a evidenței petițiilor și asigurării

protecției datelor cu caracter personal, petițiile având petiționari diferiți, deși cu același obiect și aceleași motive, trebuie păstrate și arhivate în dosare separate.

4.12. La **art. 14 alin. (3) lit. b)**, nu rezultă care sunt cazurile de respingere a petiției: petiție fără obiect, petiție abuzivă, petiție greșit îndreptată, petiție care nu este de competența autorităților și instituțiilor publice.

În ceea ce privește norma propusă la **lit. d)**, și anume faptul că o autoritate sau instituție publică poate dispune sesizarea „autorităților competente, atunci când din conținutul petiției rezultă indicii privind fapte ce intră în competența acestora”, indicii care, de altfel, sunt comunicate de un petiționar ale cărui date de identificare nu pot fi întotdeauna verificate, considerăm că, într-o astfel de ipoteză, autoritatea sau instituția publică ar trebui să își decline competența și să indice petiționarului autoritatea în a cărei competență intră faptele despre care acesta pretinde că au fost săvârșite, rămânând la latitudinea acestuia dacă dorește sau nu să se adreseze autorității respective.

4.13. La **art. 20**, la partea introductivă a **alin. (2)**, norma potrivit căreia faptele constituie abateri disciplinare numai dacă nu sunt prevăzute de legea penală sau de legea contravențională, nu este în acord cu dispozițiile **art. 565 alin. (3) din Codul administrativ**, potrivit cărora răspunderea administrativă nu exclude și se poate completa cu alte forme ale răspunderii juridice, în condițiile legii.

La **lit. b)**, pentru asigurarea caracterului previzibil al reglementării, ar fi fost necesar ca textul să prevadă în mod expres care anume obligații sunt avute în vedere.

Observația este valabilă pentru toate normele în cuprinsul cărora se face referire generică la „obligații” de un anumit tip.

În plus, la **lit. b)**, trimiterea la art. 9 este greșită, întrucât respectivul articol nu cuprinde norme referitoare la canalele electronice de primire a petițiilor.

La **lit. d)**, precizăm că art. 13 nu cuprinde norme referitoare la termenele de soluționare sau la „regula de suspendare”.

La **alin. (5)**, semnalăm că unitățile administrativ-teritoriale nu pot răspunde disciplinar, așa cum se prevede în text.

Precizăm că dispoziția propusă pentru **alin. (7)** reprezintă o reglementare paralelă în raport cu prevederile art. 22.

4.14. La **art. 21 alin. (1)**, trimiterea la alin. (8) al art. 10 este incorectă, întrucât norma nu stabilește o obligație a cărei încălcare să

poată constitui contravenție. Observația este valabilă și pentru **lit. h)**, în ceea ce privește trimiterea la **art. 17 alin. (2)**.

La **lit. g)**, întrucât art. 14 și 15 sunt alcătuite dintr-un număr mare de alineate, pentru precizia reglementării, ar fi fost necesar ca textul să facă trimitere expresă la acele dispoziții care stabilesc obligațiile a căror încălcare constituie contravenție.

Observația este valabilă și pentru **lit. i)**, în ceea ce privește trimiterea la art. 18.

La **lit. k)**, formularea „fără a aduce atingere sancțiunilor aplicabile potrivit legislației în materia protecției datelor” nu este suficient de clară, întrucât nu permite identificarea cu precizie a faptelor care constituie contravenții.

La **alin. (2)**, întrucât recidiva contravențională nu este reglementată în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, ar fi trebuit ca prin proiect să se prevadă în mod expres semnificația acestei noțiuni.

La **alin. (4)**, textul este neclar, prin utilizarea expresiilor „dacă fapta nu este repetată” și prin referirea la necesitatea dovedirii „lipsei relei - credințe” și a „remedierii în termen de 15 zile” (fără să se precizeze de când curge acest termen).

Dispoziția din cuprinsul **alin. (5)** nu poate fi aplicată, întrucât nu se prevede în mod expres care sunt sancțiunile complementare care se pot aplica în cazul fiecăreia dintre contravenții.

Mecanismul de sancționare prevăzut la **alin. (6)** ar fi trebuit reglementat în amănunt, întrucât, în redactarea propusă, norma nu poate fi aplicată.

Observația este valabilă și pentru **alin. (10)**.

La **alin. (11)**, pentru rigoarea reglementării, ar fi fost necesar ca textul să prevadă în mod expres cine are competența constatării contravențiilor și aplicării sancțiunilor.

Precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, agenții constatatori sunt persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția.

Totodată, ar fi trebuit eliminate și **alin. (12)**, întrucât aspectele la care se referă textul trebuie stabilite prin lege, **alin. (14)**, întrucât norma propusă este superfluă, precum și **alin. (15)**, întrucât norma nu îndeplinește cerințele specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate.

4.15. Din analiza normelor propuse la **art. 25** (protecția petiționarilor de bună credință), art. 26 (remediere administrativă

accelerată) și art. 27 (termene, prescripție și raportul dintre remedii), se constată că acestea sunt dispoziții de fond, nu dispoziții tranzitorii și finale și, ca atare, nu se pot regăsi în cuprinsul Capitolului VII.

Referitor la acest aspect, facem trimitere la prevederile art. 54 alin. (1) și art. 55 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, potrivit căroră „**Dispozițiile tranzitorii** cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ”, iar „**Dispozițiile finale** cuprind măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, data intrării în vigoare a acestuia conform art. 12, implicațiile asupra altor acte normative, ca: abrogări, modificări, completări, precum și dispoziția de republicare, dacă este cazul”.

5. Referitor la **aprobarea printr-o lege a Normelor metodologice de aplicare a acesteia**, semnalăm că **acest procedeu de legiferare contravine principiilor de ierarhie normativă, separație a puterilor și claritate legislativă**, pentru următoarele considerente:

a) **Respectarea ierarhiei actelor normative.** Legea stabilește reguli primare, cu caracter general, iar normele metodologice se adoptă prin acte subsecvente (de regulă, hotărâri ale Guvernului). Or, includerea normelor metodologice în lege le conferă rang de legislație primară, ceea ce este contrar naturii lor de reglementări secundare, cu rol de aplicare;

b) **Rigidizarea reglementării.** Normele metodologice conțin dispoziții de detaliu, tehnice și procedurale, care necesită ajustări frecvente în funcție de realitățile administrative și practice. Aprobarea lor prin lege determină ca orice modificare sau completare minoră să fie supusă aceluiași proces legislativ complex de modificare și completare a legii, ceea ce îngreunează actualizarea acestora și conduce la ineficiență;

c) **Încălcarea principiului separației puterilor în stat.** Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituție, „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”. Stabilirea normelor metodologice intră în atribuțiile autorității executive, în temeiul legii. Prin urmare, introducerea lor în lege poate constitui o ingerință a Parlamentului în competența de reglementare a Guvernului;

d) **Utilizarea unui procedeu contrar practicii legislative consacrate.** Practica legislativă constantă este ca normele metodologice să fie aprobate ulterior, prin hotărâre a Guvernului sau

prin ordin al autorității competente, după intrarea în vigoare a legii. Prin urmare, aprobarea concomitentă a legii și normelor metodologice reprezintă o abatere de la regulile de tehnică legislativă.

De altfel, normele de tehnică legislativă, prin **art. 55 alin. (2) din Legea nr. 24/2000**, stabilesc faptul că *„În cazul în care, pentru punerea în aplicare a unui act normativ, sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a acestora și data intrării lor în vigoare, care să nu depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ”*.

În consecință, întregul proiect de lege ar trebui regândit și reformulat în sensul extragerii din cuprinsul proiectului de lege a textelor care prezintă caracterul unor norme date în executarea actului normativ, inclusiv a anexei nr. 2 la proiect, cuprinzând normele metodologice de aplicare a legii, concomitent cu instituirea unei prevederi prin care Guvernul să aprobe prin hotărâre normele metodologice de aplicare, în termenul stabilit de lege.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE




București
Nr. 689/29.09.2025