

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 55 / 24.02.2026

Biroul permanent al Senatului

134 / 2.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru reglementarea serviciilor de preluare, digitizare, certificare și transmitere electronică a documentelor către instituții publice de către furnizorii de servicii poștale

Analizând propunerea legislativă pentru reglementarea serviciilor de preluare, digitizare, certificare și transmitere electronică a documentelor către instituții publice de către furnizorii de servicii poștale (b55/11.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/681/16.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D81/16.02.2026,

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. Propunerea legislativă are ca obiect asigurarea „*posibilității furnizorului de serviciu poștal de a prelua și scana documente depuse de cetățeni; aplicarea unui sigiliu electronic calificat, în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 910/2014 (eIDAS), care garantează autenticitatea și integritatea documentelor; confirmarea conformității documentelor de către utilizator; obligativitatea instituțiilor publice de a accepta documentele electronice certificate, cu aceeași valoare juridică precum cele depuse fizic; stabilirea răspunderii juridice clare a furnizorului pentru procesul de certificare; posibilitatea încasării și virării către bugetul de stat a taxelor aferente*”, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive**.

Totodată, potrivit **instrumentului de prezentare și motivare**, „se instituie Registrul Național al Datelor de Contact (RNDC), ca registru de bază interoperabil, necesar pentru o comunicare eficientă și actualizată între furnizori și autoritățile publice”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) **Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**”.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale

principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.

5. Referitor la **soluțiile legislative preconizate**, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de **aspectele de oportunitate** asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o manieră succintă, rezumându-se la 8 articole, iar formulările utilizate în proiect nu sunt redactate în mod inteligibil și unitar, în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât cei cărora le sunt adresate să își poată cunoaște drepturile și obligațiile.

Totodată, limbajul folosit este prea general, astfel că afectează predictibilitatea noimei juridice, iar noțiunile sunt impropriu utilizate în context sau necorelate cu alte acte normative în domeniu, ceea ce generează premisele unor **vicii de neconstituționalitate din perspectiva predictibilității și securității regimului juridic**.

Subliniem 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**.

Prin urmare, apreciem că, în redactarea actuală, normele propuse sunt de natură să aducă atingere calității legii ca o cerință impusă de dispozițiile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră principiul legalității.

6. În ceea ce privește **fondul reglementării**, deși propunerea legislativă reglementează o soluție utilă de intermediere între cetățeni și persoane juridice, *pe de o parte*, și autoritățile și instituțiile publice, *pe de altă parte*, aceasta **nu este suficient determinată normativ pentru a susține efectele juridice pe care le urmărește și prezintă vulnerabilități de tehnică legislativă și de încadrare instituțională, de natură să genereze dificultăți de aplicare unitară**, pentru considerentele pe care le vom prezenta în continuare.

Astfel, potrivit inițiatorilor, soluțiile preconizate vizează preluarea documentelor pe suport hârtie, conversia acestora în format electronic, certificarea și transmiterea lor către autoritățile și instituțiile publice, cu scopul de a facilita accesul la servicii publice în situațiile în care persoanele interesate nu dispun de mijloace sau competențe digitale.

Totodată, inițiativa include și dispoziții privind încasarea, de către furnizorul de servicii poștale, a unor sume datorate bugetului de stat și

virarea acestora în conturile de trezorerie, precum și, după caz, accesul la anumite date necesare informării utilizatorilor cu privire la obligațiile de plată.

6.1. Privitor la **titlul** proiectului, precizăm că acesta prevede numai componenta referitoare la fluxul de preluare, digitizare, certificare și transmitere electronică a documentelor, fără a acoperi, în mod corespunzător, și soluția normativă prevăzută la **art. 5**, care reglementează operațiuni distincte de acest flux, referitoare la încasarea de la utilizatori a unor sume datorate bugetului de stat, virarea acestora în conturi de trezorerie și, după caz, accesul la datele privind obligațiile de plată, în vederea informării utilizatorilor¹.

În consecință, se constată că titlul nu reflectă integral obiectul reglementării, fiind încălcate prevederile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic*”.

6.2. Referitor la termenul „**digitizare**”, care este utilizat atât în titlu, cât și în tot cuprinsul propunerii, acesta nu se regăsește ca atare în Dicționarul ortografic, ortoepic și morfologic al limbii române, însă se observă că acest termen este deja folosit la nivel normativ, cu precădere în accepțiunea administrativă de scanare sau conversie în format electronic a documentelor, de exemplu în cuprinsul Hotărârii Guvernului nr. 1676/2008 privind aprobarea Programului național pentru digitizarea resurselor culturale naționale și crearea Bibliotecii Digitale a României.

În aceste condiții, pentru ca norma să beneficieze de predictibilitate, stabilitate juridică și aplicare unitară a reglementării, ar fi trebuit introdusă o definiție a termenului „*digitizare*”, care să clarifice fără echivoc operațiunea avută în vedere și efectele acesteia, sau înlocuirea noțiunii respective cu o formulare precisă pentru destinatarul normei.

¹ Art. 5. - (1) Furnizorul de serviciu poștal poate încasa contra-cost veniturile aferente bugetului de stat de la utilizatori.

(2) Furnizorul de serviciu poștal va vira sumele încasate de la utilizatori în conturile de trezorerie aferente sumelor încasate.

(3) În vederea comunicării către contribuabili a soldurilor de plată la bugetul de stat, furnizorul de serviciu poștal va încheia acorduri de acces la date din cuprinsul deciziilor de impunere, amenzi sau taxe, cu fiecare instituție în parte, accesul realizându-se fie direct din sistemele acestora fie prin intermediul Sistemului Național Electronic de Plată Online (S.N.E.P.) - www.giseul.ro, dacă acea instituție utilizează platforma.

6.3. La **art. 1**, se constată că noțiunea de „*utilizator*” folosită în proiect este diferită de cea consacrată de dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2013 privind serviciile poștale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 187/2013, cu modificările și completările ulterioare, unde „*utilizatorul*” este definit la art. 2 pct. 28 ca „*orice persoană fizică sau juridică ce beneficiază de furnizarea unui serviciu poștal în calitate de expeditor sau destinatar*”.

Întrucât serviciul reglementat prin prezenta inițiativă - preluare, digitizare, certificare și transmitere electronică a documentelor - **nu se circumscrie, ca atare, operațiunilor specifice serviciilor poștale** - colectare, sortare, transport și livrare de trimiteri poștale - se impune evitarea confuziei terminologice cu prevederile actului normativ la care se face trimitere.

Prin urmare, se constată că textul propus pentru **art. 1** nu prevede o definiție *sui generis* pentru termenul „utilizator” sau, eventual, o înlocuire a acestuia cu un termen adecvat, care să reflecte faptul că persoana în cauză este titularul cererii de prestare a serviciului și nu expeditorul sau destinatarul unei trimiteri poștale.

6.4. La **art. 3 alin. (1)**, în legătură cu regimul certificării documentelor electronice și cu echivalarea acestora cu documentele depuse direct la sediul autorității sau instituției publice, semnalăm că proiectul are ca premisă existența unor originale pe suport hârtie (**art. 2 alin. (2)**) și transferă, totodată, asupra furnizorului de servicii poștale răspunderea „pentru autenticitatea certificării și conformitatea documentelor furnizate de utilizator” (**art. 4**).

Or, în practică, o parte dintre înscrisurile solicitate de autoritățile și instituțiile publice nu sunt „originale” în sens clasic², iar în cazul unui document pe hârtie, conversia în format electronic conduce inevitabil la o copie electronică. Din această perspectivă, „certificarea” poate viza rezonabil fidelitatea reproducerii³, **dar nu și autenticitatea înscrisului de bază**, pe care furnizorul serviciului poștal nu o poate stabili, ca regulă, doar prin examinare la ghișeu.

Pentru comparație, Legea nr. 589/2004 privind regimul juridic al activității electronice notariale, cu modificările ulterioare, reglementează explicit ipoteza „copiei electronice”, pe care o

² Acestea pot fi simple copii solicitate, formulare întocmite pentru depunere ori chiar documente emise electronic.

³ Integritatea fișierului rezultat, trasabilitatea operațiunii, identitatea persoanei care a prezentat documentul etc.

menționează ca act notarial ce poate fi îndeplinit în formă electronică și condiționează legalizarea de confruntarea copiei electronice cu originalul în formă materială, cu mențiune expresă în încheiere despre original și despre conformitate⁴.

Această soluție legislativă evidențiază faptul că atestarea conformității cu „originalul” este, în mod tradițional, legată de o competență specifică și de o procedură formalizată de verificare.

În considerarea observației de mai sus, subliniem că termenul „certificare” nu este utilizat corespunzător în economia proiectului, întrucât, dacă se urmărește doar garantarea integrității și a originii fișierului rezultat din digitizare, aceasta poate fi sprijinită prin utilizarea unui „sigiliu electronic calificat”, potrivit **art. 2 alin. (1)**, însă fără a se putea extinde la autentificarea înscrisului prezentat de utilizator. În lipsa unei astfel de delimitări, există riscul ca obligația de acceptare și echivalarea aceleiași valori juridice să fie înțelese ca o veritabilă „copie conformă cu originalul”, deși mecanismul instituit nu cuprinde garanții comparabile cu cele consacrate în materia notarială.

În plus, **nu este realizată o corelare cu reglementările speciale**, care impun, după caz, prezentarea documentului în original, forma autentică sau copia legalizată a acestuia ori prezența personală a solicitantului.

La **alin. (3)**, norma prevede că furnizorul de servicii poștale transmite documentele către instituțiile publice „la adresa de e-mail” și „le pune la dispoziție pe o platformă proprie”. Întrucât unul din scopul declarat al mecanismului propus este asigurarea unui circuit sigur, trasabil și acceptat de autoritățile și instituțiile publice, apreciem că **soluția preconizată nu se corelează cu cerințele Regulamentului (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 (eIDAS), referitoare la serviciul de distribuție electronică înregistrată.**

Potrivit eIDAS, „serviciul de distribuție electronică înregistrată” este „*un serviciu care permite transmiterea de date între părți terțe prin mijloace electronice și furnizează dovezi referitoare la manipularea datelor transmise, inclusiv dovezi privind trimiterea și primirea datelor*”

⁴ Art. 19 alin. (1) și (2) din lege.

și care protejează datele transmise împotriva riscului de pierdere, furt, deteriorare sau orice modificare neautorizată”.

Regulamentul menționat *supra* definește, totodată, „serviciul de distribuție electronică înregistrată calificat” și stabilește pentru acesta cerințe suplimentare⁵, precum și efecte probatorii specifice.

În acest context, semnalăm că mecanismul propus prin prezentul proiect nu se aliniază cerințelor aferente „serviciului de distribuție electronică înregistrată”, în sensul Regulamentului eIDAS și nu prevede garanții echivalente.

În altă ordine de idei, deși utilizarea cumulativă a poștei electronice și a unei platforme dedicate poate fi justificată practic, soluția reclamă clarificări normative privind canalul determinant sub aspect juridic⁶, precum și regulile aplicabile în cazul nefuncționării unuia dintre canale ori a existenței unor neconcordanțe între documentele transmise prin poșta electronică și cele puse la dispoziție pe platformă.

6.5. La **art. 4**, soluția legislativă potrivit căreia furnizorul „răspunde pentru autenticitatea certificării și conformitatea documentelor furnizate de utilizator” este neclară sub aspectul întinderii obligațiilor, întrucât nu distinge între conformitatea copiei electronice rezultate din digitizare cu înscrisul prezentat și autenticitatea sau valabilitatea înscrisului prezentat de utilizator⁷, pe care furnizorul serviciilor poștale nu o poate verifica, de regulă, doar prin examinare la ghișeu.

Pentru a răspunde cerințelor de claritate și previzibilitate specifice normelor juridice, **subliniem că nu se delimitează expres răspunderea furnizorului pentru operațiunile proprii serviciului prestat⁸ de cea a utilizatorului, care rămâne răspunzător pentru autenticitatea, legalitatea și veridicitatea conținutului documentelor prezentate.**

În mod corespunzător, confirmarea conformității documentelor scanate cu originalele prevăzută la **art. 2 alin. (2)** nu se corelează cu

⁵ Inclusiv identificarea expeditorului și a destinatarului, garantarea integrității prin semnătură electronică avansată sau sigiliu electronic avansat al prestatorului de servicii de încredere și indicarea datei și orei printr-o marcă temporală electronică calificată.

⁶ Momentul comunicării și dovada transiterii și primirii.

⁷ Conținutul documentului.

⁸ Fidelitatea digitizării/scanării, integritatea pachetului electronic rezultat, aplicarea sigiliului electronic, transmiterea către autoritatea sau instituția publică competentă și trasabilitatea operațiunilor.

această delimitare a răspunderii, în sensul că acoperă situația documentelor scanate, care corespund înscrisurilor prezentate de utilizator, **fără a transfera asupra furnizorului de servicii poștale o obligație de verificare a autenticității înscrisurilor de bază.**

6.6. La **art. 5 alin. (1)**, semnalăm că enunțul „Furnizorul de serviciu poștal poate încasa contra-cost veniturile aferente bugetului de stat de la utilizatori” este impropriu și neclar, întrucât „veniturile aferente bugetului de stat” nu pot fi încasate ca atare de un terț, furnizorul putând cel mult să încaseze sau să colecteze de la utilizatori sume reprezentând taxe, impozite, amenzi ori alte obligații bugetare, în condițiile stabilite de lege.

6.7. Textul **art. 6** reia, în esență, dispozițiile *de lege lata* din **Hotărârea Guvernului nr. 203/2024 privind înființarea și administrarea Registrului național al datelor de contact**, inclusiv calificarea Registrului național al datelor de contact (RNDC) ca „registru de bază”, operat în platforma contact.gov.ro și obligația autorităților și instituțiilor publice de a actualiza datele de contact în termen de 10 zile lucrătoare, instituindu-se, astfel, **un paralelism legislativ, procedeu interzis de normele de tehnică legislativă.**

Prin urmare, **art. 7** devine nu doar redundant, dar generează și confuzie⁹, întrucât Hotărârea Guvernului nr. 203/2024 stabilește deja cadrul de funcționare al RNDC și contact.gov.ro¹⁰.

6.8. La **art. 8**, care prevede elaborarea normelor metodologice de aplicare de către Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM), semnalăm că această soluție ar fi fost justificată numai în măsura în care reglementarea ar fi privit exclusiv condițiile de prestare și controlul unui serviciu ce se încadrează în materia serviciilor poștale, domeniu în care ANCOM are calitatea de autoritate de reglementare.

Având în vedere conținutul propunerii, **aceasta depășește sfera serviciilor poștale**, întrucât utilizează instrumente specifice cadrului eIDAS¹¹ și se sprijină pe RNDC, registru de bază administrat de Secretariatul General al Guvernului (SGG).

⁹ Art. 7 - În termen de 30 de zile de la adoptarea prezentei legi, Secretariatul General al Guvernului va operaționaliza Registrul Național al Datelor de Contact (RNDC).

¹⁰ Administrarea de către SGG, suportul tehnic, precum și termene distincte pentru metodologie și înrolare.

¹¹ De exemplu, sigiliul electronic calificat, componentă a serviciilor de încredere.

În plus, în materia Regulamentului eIDAS, **Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR)** este instituția care exercită atribuții de organism de supraveghere pentru prestatorii de servicii de încredere calificați.


În concluzie, apreciem că nu ar fi fost suficient ca normele metodologice să fie elaborate exclusiv de ANCOM, întrucât în proiect sunt prevăzute mai multe servicii și autorități, precum: servicii poștale - ANCOM, RNDC și contact.gov.ro - SGG, eIDAS și servicii de încredere - ADR.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, precizăm că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt **susceptibile să încalce dreptul comun în materie, anumite dispoziții din legea fundamentală, precum și normele de tehnică legislativă**, prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PREȘEDINTE
[Redacted]
Florin IORDACHE
[Redacted]



București
Nr. 151/23.02.2026