



Către,

SENATUL ROMÂNIEI

În atenția **Domnului Secretar General Mario-Ovidiu OPREA**

Subiect: Punct de vedere privind propunerea legislativă nr. b238/21.04.2026

Stimate Domnule Secretar General,

L353/2026

Având în vedere adresa dvs. nr. 1939/27.04.2026, transmisă Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare ANCOM sau Autoritatea) și înregistrată cu nr. SC-10924/06.05.2026, prin intermediul căreia ne-ați înaintat, spre avizare, propunerea „*legislativă privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni (b238/21.04.2026)*”, menționăm următoarele:

Cu titlu prealabil, apreciem ca fiind important a sublinia faptul că nevoia de uniformitate și consistență din perspectiva utilizării resurselor digitale aflate la dispoziția entităților publice, nevoie reclamată prin propunerea legislativă supusă analizei, trebuie privită și prin raportare la rigorile impuse de cadrul normativ existent cu privire la activitatea și atribuțiile instituțiilor aflate sub incidența prezentului proiect. În acest sens, înțelegem să facem referire la independența operațională și funcțională statuată de legiuitor în cazul anumitor instituții publice, independență aflată într-o legătură indisolubilă cu rolul îndeplinit de aceste entități. Cu titlu de exemplu, o să facem referire la cadrul normativ național¹ și unional² prin care s-a instituit în sarcina instituției noastre obligația de a-și exercita atribuțiile de reglementare în contextul unor exigențe de independență decizională, organizatorică și funcțională față de orice altă autoritate publică.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 18 alin. (2) din OUG nr. 22/2009, atribuțiile, sarcinile și răspunderile individuale ale personalului ANCOM se stabilesc prin fișa postului, semnată de șeful ierarhic și de titular, pe baza Regulamentului de organizare și funcționare a ANCOM. În disonanță cu aceste dispoziții legale, propunerea legislativă în cauză prevede că prin RFRD³ **se stabilesc**⁴ rolurile digitale, operațiunile digitale administrative permise rolului digital respectiv [așa cum sunt acestea definite la art. 4 lit. d) din propunere], restricțiile și limitele permise. Pe cale de consecință, apreciem că forma actuală a propunerii este aptă să genereze, din rațiunile enunțate anterior, o afectare a atributului de independență organizatorică și funcțională de către Secretariatul General al Guvernului (entitate căreia îi este acordat atributul de coordonare, potrivit dispozițiilor art. 20 din propunerea legislativă).

¹ A se vedea Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (denumită în continuare OUG nr. 22/2009).

² A se vedea Regulamentul (UE) 2022/2065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE; Regulamentul (UE) 2021/784 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 privind prevenirea diseminării conținutului online cu caracter terorist; etc.

³ Registrul Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale

⁴ Art. 12 alin. (1) din propunerea legislativă.

Se impune a fi menționat că ANCOM susține transformarea digitală a administrației publice, însă apreciem că acest proces nu trebuie realizat cu prețul centralizării deciziei administrative sau al subordonării tehnice a instituțiilor independente către structurile guvernamentale.

De asemenea, un aspect de ordin generic ce impactează întregul text al propunerii legislative este legat de viziunea pe care este clădită propunerea de reglementare și anume că accesul la resursele digitale ale unui entități publice este acordat exclusiv pe baza funcției deținute în cadrul organigramei instituționale. În acest sens, propunerea legislativă leagă în mod indisolubil rolurile digitale de *"funcțiile și posturile înscrise în ODN"*. Însă, în practică, la nivelul entităților publice, unele dintre sarcinile concrete care presupun accesul la resurse digitale sunt alocate intuitu personae, iar nu exclusiv prin raportare la funcția sau postul deținut de angajatul respectiv. Cu titlu de exemplu menționăm situația în care o entitate are în cadrul unui compartiment 4 funcții similare (de expert, inspector, etc.) cu atribuții similare, însă, în virtutea expertizei deținute de unul dintre angajații care ocupă posturile respective, acestuia îi sunt alocate anumite sarcini care presupun accesul la resurse digitale. Potrivit prezentei propuneri legislative, accesul urmează a fi legat indisolubil de postul ocupat, deși, în eventualitatea înlocuirii angajatului respectiv cu un altul cu o experiență/expertiză diferită, entitatea publică nu ar mai acorda același nivel de acces la resursele digitale noului angajat care ocupă poziția respectivă. Pe cale de consecință, apreciem că viziunea actuală nu este în măsură să adreseze în mod corespunzător activitatea concretă care se desfășoară la nivelul entităților publice.

Dincolo de aspectele de fond evocate anterior, analiza propunerii legislative relevă o serie de alte aspecte de ordin tehnic și procedural ce necesită intervenție, astfel:

Având în vedere suprapunerea obiectivului de reglementare dintre art. 1 și art. 2 din propunerea legislativă, apreciem ca fiind necesară comasarea acestora într-un singur articol menit să stabilească scopul și întinderea actului de reglementare (urmat de renumerotarea corespunzătoare a celorlalte articole și ajustarea trimiterilor impactate).

În ceea ce privește art. 1 alin. (1) din proiectul de act normativ, în scopul asigurării rigorii legislative și a unei delimitări precise a sferei de aplicare a normei, propunem următoarea reformulare: *"Prezenta lege instituie cadrul juridic privind guvernanta accesului digital instituțional în administrația publică, prin registre naționale de evidență, mecanismul național de autorizare a accesului pe bază de roluri și operațiuni digitale și asigurarea trasabilității, securității și interoperabilității operațiunilor administrative digitale"*.

Totodată, în scopul delimitării sferei de aplicare a prezentei norme de restul fondului legislativ incident în materie administrativă și pentru evitarea conflictelor de legi, propunem introducerea unui nou alineat în cadrul art. 1 (și renumerotarea corespunzătoare a alineatelor), cu următorul cuprins: *"(2) Prezenta lege reglementează exclusiv condițiile de acces și exercitare digitală a competențelor stabilite prin alte acte normative și nu aduce atingere regimului juridic al actelor administrative."*

De asemenea, pentru o claritate mai mare privind delimitarea față de legislația specială propunem reformularea art. 3 astfel: *"Dispozițiile prezentei legi se aplică fără a aduce atingere legislației speciale privind informațiile clasificate, legislației privind protecția datelor cu caracter personal, securității naționale și activității autorităților judiciare."*

Referitor la prevederile art. 7 din propunerea legislativă supusă analizei, semnalăm o eroare de dactilografie în cadrul alin. (2), unde se face trimitere la textul aceluiași alineat. În lipsa corectării acestui aspect, norma juridică este lipsită de claritate și predictibilitate. Totodată, se constată o viciere a structurii interne a art. 13, prin omiterea alin. (2). Menținerea exclusivă a alin. (1) și alin. (3) reprezintă o eroare materială ce încalcă în mod direct regulile imperative de succesiune a elementelor structurale ale actului normativ.

În ceea ce privește art. 15, menționăm că textul alin. (1) face referire la o entitate abreviată ce nu apare în cuprinsul proiectului supus analizei, respectiv „OFD”. Putem presupune că acronimul corect este cel consacrat la art. 8, „ODN” (Organigrama Digitală Națională), însă acest aspect se impune a fi corectat în mod corespunzător.

Totodată, menționăm că este necesară o renumerotare a articolelor proiectului de lege și revizuirea eventualelor trimiteri la acestea din interiorul textului, având în vedere că de la art. 16 se trece direct la art. 18. Se observă astfel o discontinuitate în numerotarea consecutivă a articolelor prin omiterea nemotivată a art. 17. În acest sens atragem atenția asupra prevederilor art. 47 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora „[...] articolele se numerotează în continuare, în ordinea din text, de la începutul până la sfârșitul actului normativ, [...]”.

În ceea ce privește prevederile art. 19 din proiectul de lege supus analizei, menționăm că, deși instituirea unor mecanisme de verificare a corectitudinii atribuirii rolurilor, a calității jurnalizării și a conformității autorizării este, în principiu, compatibilă cu exigențele controlului intern managerial și ale securității cibernetice, prevederile art. 19, în forma propusă, nu pot fi susținute, întrucât generează necorelări normative, suprapuneri instituționale și riscuri privind afectarea independenței funcției de audit public intern.

În primul rând, dispozițiile art. 19 nu sunt corelate cu cadrul normativ existent în materia auditului public intern, reglementat prin Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, republicată, și actele normative emise în aplicarea acesteia. Textul propus poate fi interpretat ca instituind o obligație distinctă și suplimentară de realizare anuală a unor audituri interne, independent de sistemul actual de audit public intern și de planificarea misiunilor fundamentată pe analiza riscurilor.

Or, potrivit Legii nr. 672/2002 republicată, activitatea de audit public intern se desfășoară în baza unor standarde profesionale armonizate la nivel internațional, iar selectarea misiunilor de audit se realizează pe baza evaluării riscurilor și a necesității asigurării unei acoperiri integrale a sferei audibile într-un ciclu multianual. Instituirea prin lege a unor misiuni obligatorii, cu frecvență anuală, indiferent de nivelul de risc, de gradul de digitalizare al entității sau de prioritățile rezultate din analiza de risc, afectează principiile independenței și autonomiei funcției de audit public intern.

Totodată, alin. (2) al art. 19 introduce obligația consemnării concluziilor într-un „raport anual” ce urmează a fi încărcat într-o platformă informatică pusă la dispoziție de Secretariatul General al Guvernului, fără a ține seama de regimul juridic al raportării în materia auditului public intern. Potrivit art. 19 din Legea nr. 672/2002 republicată, auditorii interni întocmesc rapoarte aferente fiecărei misiuni de audit, având o structură și un regim procedural expres reglementate. De asemenea, raportarea anuală a activității de audit public intern este deja reglementată prin lege și se realizează către Curtea de Conturi a României și Ministerul Finanțelor – Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern, în condițiile și termenele stabilite de cadrul normativ aplicabil. Obligația anuală de raportare stabilită prin legislația în vigoare este mult mai largă decât obiectului de reglementare al propunerii b238/21.04.2026, întrucât vizează informații care depășesc sfera aspectelor reglementate prin prezenta propunere legislativă și includ elemente referitoare la constatările, concluziile și rezultatele tuturor misiunilor de audit public intern desfășurate pe parcursul anului de raportare, precum și la stadiul implementării tuturor recomandărilor formulate în cadrul acestora.

În consecință, instituirea unei obligații suplimentare de raportare către o platformă administrată de Secretariatul General al Guvernului creează paralelisme normative și poate conduce la afectarea independenței funcției de audit intern, prin transformarea acesteia dintr-un instrument de sprijin managerial într-un mecanism de raportare și control administrativ centralizat.

De asemenea, textul propus nu delimitează în mod clar natura activităților avute în vedere, respectiv dacă acestea reprezintă audit public intern, audit IT specializat, audit de conformitate ori simple activități de control intern managerial. Lipsa unor definiții și delimitări explicite generează un grad ridicat de ambiguitate normativă, susceptibil să producă interpretări divergente, suprapuneri de competențe și dificultăți semnificative în aplicare.

Nu în ultimul rând, obligativitatea realizării anuale a unor astfel de audituri pentru toate entitățile publice, indiferent de dimensiune, capacitate administrativă sau nivel de digitalizare, riscă să transforme această activitate într-o obligație formală și birocratică, fără eficiență practică. În contextul deficitului structural de auditori interni semnalat constant în rapoartele Ministerului Finanțelor și al faptului că numeroase entități publice, în special unități administrativ-teritoriale mici, nu dispun de infrastructuri IT complexe sau de structuri funcționale de audit intern, impunerea unei asemenea obligații uniforme este disproporționată și dificil de implementat în mod efectiv.

Față de aceste considerente, apreciem că prevederile art. 19 din propunerea legislativă supusă analizei, în forma actuală, nu sunt corelate cu cadrul juridic existent în materia auditului

public intern și riscă să genereze suprapuneri instituționale, afectarea independenței funcției de audit și formalizarea excesivă a unor mecanisme administrative, fără garanția unei creșteri reale a securității și eficienței administrative.

Considerăm, totodată, că orice intervenție legislativă susceptibilă să producă efecte asupra organizării, exercitării sau independenței funcției de audit public intern trebuie analizată și avizată din perspectiva compatibilității cu cadrul normativ specific domeniului de către Ministerul Finanțelor, prin Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (UCAAPI), autoritatea competentă la nivel național în materia coordonării metodologice și reglementării auditului public intern.

În conformitate cu dispozițiile Legii nr. 672/2002 privind auditul public intern, republicată, precum și cu atribuțiile stabilite prin actele normative subsecvente, UCAAPI are rolul de a elabora, dezvolta și armoniza cadrul normativ și metodologic aplicabil auditului public intern în sectorul public, inclusiv standardele, normele și procedurile specifice exercitării acestei funcții.

Așa cum am arătat mai sus, prevederile art. 19 din propunerea legislativă instituie obligații care pot afecta în mod direct planificarea misiunilor de audit, independența funcțională a compartimentelor de audit public intern, mecanismele de raportare și delimitarea competențelor dintre auditul public intern și alte forme de control administrativ. În aceste condiții, promovarea unor asemenea reglementări fără analiza și avizul instituțional de specialitate al Ministerului Finanțelor – UCAAPI riscă să conducă la necorelări legislative și la afectarea coerenței cadrului național de reglementare a auditului public intern.

Cu stimă,

Președinte,

Signed by: Vlad Bontea

Date: 2026.06.17

15:53

Reason: .

Valeriu Ștefan ZGONEA