



CONSILIUL LEGISLATIV

Birou permanent al Senatului

Ep..... 664 / 20.XII.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind utilizarea obligatorie a mecanismului național de identitate digitală ROeID și standardizarea autentificării electronice în administrația publică

Analizând propunerea legislativă privind utilizarea obligatorie a mecanismului național de identitate digitală ROeID și standardizarea autentificării electronice în administrația publică (b664/08.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6961/15.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1150/16.12.2025,

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. Propunerea legislativă are ca obiect stabilirea cadrului normativ pentru utilizarea mecanismului național de identificare digitală ROeID sau a unui serviciu de identificare electronică acreditat, în toate platformele digitale ale autorităților și instituțiilor publice, în vederea autentificării și identificării electronice a persoanelor care utilizează serviciile electronice publice.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor 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. Având în vedere întinderea redusă a prezentului proiect (doar 11 articole), considerăm că gruparea acestora în capitole nu se justifică, cu atât mai mult cu cât capitolele III, V și VI sunt alcătuite dintr-un singur articol.

5. Semnalăm că, în timp ce în titlu și în cuprinsul art. 1 se vorbește despre „utilizarea **obligatorie** a mecanismului național de identitate digitală ROeID”, art. 3 alin. (4) stabilește că „Utilizarea de către beneficiarii serviciilor electronice publice a mecanismului național de identitate digitală ROeID sau a serviciului de identificare electronică acreditat este **voluntară**”. Prin urmare, este necesară eliminarea termenului „obligatorie”, inclusiv din **titlul** proiectului.

6. Din punct de vedere terminologic, raportat la obiectul prezentei propuneri legislative, inclusiv în ceea ce privește definițiile propuse la **art. 2**, precizăm că Regulamentul (UE) nr. 910/2014 definește, la art. 3, următoarele noțiuni:

- **sistem de identificare electronică** - „*sistem pentru identificarea electronică în care sunt emise mijloace de identificare electronică pentru persoane fizice sau juridice ori pentru persoane fizice care reprezintă alte persoane fizice sau persoane juridice*” (pct. 4);

- **mijloc de identificare electronică** - „*unitate materială și/sau imaterială care conține date de identificare personală și care este folosită în scopul autentificării pentru un serviciu online sau, după caz, pentru un serviciu offline*” (pct. 2);

- **portofel european pentru identitatea digitală** - „*mijloc de identificare electronică care permite utilizatorului să stocheze, să gestioneze și să valideze în condiții de siguranță datele de identificare personală și atestatele electronice ale atributelor cu scopul de a le furniza beneficiarilor și altor utilizatori ai portofelelor europene pentru identitatea digitală și să semneze prin intermediul semnăturilor electronice calificate sau să sigileze prin intermediul sigiliilor electronice calificate*” (pct. 42).

De asemenea, Regulamentul (UE) nr. 910/2014 reglementează **certificarea**, de către organisme de evaluare a conformității desemnate de statele membre, a **portofelelor europene pentru identitatea digitală** și a **sistemului de identificare electronică** în cadrul căruia sunt furnizate (art. 5c), precum și a **sistemelor de identificare electronică** (care fac obiectul notificării) cu cerințele privind securitatea cibernetică (art. 12a), **certificare valabilă pentru o perioadă de maximum cinci ani**, cu condiția efectuării unei evaluări a

vulnerabilității la fiecare doi ani, și care este anulată în cazul în care este identificată o vulnerabilitate, iar aceasta nu este remediată.

7. La **art. 1 alin. (1) - (3)**, în redactarea propusă, textele reiau în mod cumulativ atât scopul reglementării, cât și o enumerare de măsuri și elemente de conținut, precum și una dintre finalitățile urmărite. O asemenea structură conduce la suprapuneri cu articolele ulterioare, unde aceleași elemente sunt dezvoltate normativ.

Prin urmare, în aplicarea cerințelor de claritate, concizie și sistematizare ale actului normativ, recomandăm delimitarea netă între articolul introductiv, care trebuie să formuleze sintetic scopul legii, și dispozițiile ulterioare, care reglementează detaliat instituțiile, obligațiile și interdicțiile.

Totodată, recomandăm ca trimiterea la normele Uniunii Europene în materie să vizeze actul de bază, respectiv Regulamentul (UE) nr. 910/2014.

În acest sens, pentru concizie, recomandăm eliminarea alin. (2) și (3) și concentrarea alin. (1) și (3) într-un singur alineat, care ar putea avea următorul cuprins:

„Art. 1. – Prezenta lege stabilește cadrul normativ privind **utilizarea mecanismului** național de identitate digitală ROeID în platformele digitale ale **autorităților și instituțiilor** publice și pentru standardizarea la nivel național a mecanismelor de autentificare electronică, în scopul alinierii sistemului național de identitate digitală la prevederile 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”.

8. La **art. 2 lit. a) și b)**, sub rezerva precizărilor de la pct. 6 al prezentului aviz, formulăm următoarele observații și propuneri:

La **alin. a)**, considerăm că formularea „sistemul național informatic de identificare și autentificare electronică (...) care asigură serviciile de identificare electronică” este improprie unui stil normativ riguros. De asemenea, norma vizează doar „cetățenii”, deși art. 3 alin. (3) are o sferă mai largă de utilizatori, în vreme ce formularea „identificare electronică digitală” este pleonastică. Prin urmare, recomandăm următoarea formulare a normei:

„a) mecanismul național de identitate digitală ROeID – sistem **informatic național**, administrat de Autoritatea pentru Digitalizarea României, care **furnizează servicii de identificare și autentificare**

electronică în vederea accesului la platformele digitale publice, pentru persoanele prevăzute la art. 3 alin. (3);”.

La lit. b), textul preconizat prevede, în esență: „**serviciu (...) = sistem informatic care furnizează un serviciu**”. Apreciem că definiția propusă amestecă noțiunile de „serviciu” și „sistem”; prin urmare, propunem următoarea formulare:

„b) serviciu de identificare electronică acreditat - **serviciu de identificare și autentificare electronică care respectă prevederile Regulamentului (UE) nr. 910/2014;**”.

La lit. c), referitor la definiția propusă, menționăm că site-ul roeid.ro definește expresia „Single sign-on” drept o „*metodă de autentificare care vă permite să accesați mai multe aplicații sau servicii utilizând aceleași acreditări (nume de utilizator și parolă). Prin utilizarea SSO, vă autentificați o singură dată pentru a accesa mai multe aplicații și servicii, în loc să vă conectați separat pentru fiecare.*”. Prin urmare, sugerăm reformularea normei după cum urmează:

„c) **single sign-on - mecanism de autentificare electronică prin care un utilizator se autentifică o singură dată, utilizând aceleași credențiale, pentru a accesa mai multe aplicații informatice și/sau servicii electronice, fără autentificare separată pentru fiecare dintre acestea.**”.

La lit. d) și e), pentru un plus de rigoare normativă, recomandăm următoarea formulare:

„d) platformă digitală publică - **sistem informatic** furnizat ori administrat de o autoritate sau instituție publică, **prin intermediul căruia se furnizează servicii electronice publice** și care implică identificarea și autentificarea **persoanelor prevăzute la art. 3 alin. (3) pentru accesarea serviciilor respective;**

e) entități publice – **autoritățile și instituțiile publice centrale și locale, precum și entitățile aflate în subordonarea, coordonarea sau sub autoritatea acestora**”.

9. La art. 3 alin. (2) teza întâi, semnalăm că utilizarea verbului „poate” în expresia „ADR poate acredita” este susceptibilă de interpretări diferite, în sensul că poate exprima fie o competență facultativă/discreționară a ADR de a acorda acreditarea, fie o competență condiționată, în sensul obligativității acordării acreditării în cazul îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege. Pentru asigurarea clarității și previzibilității normei, recomandăm reformularea alin. (2) în sensul precizării fără echivoc a naturii competenței ADR, respectiv facultativă sau obligatorie condiționat.

La **alin. (2) teza a doua**, precizăm că, potrivit Regulamentului (UE) nr. 910/2014, în ceea ce privește **portofelele europene pentru identitatea digitală și sistemul de identificare electronică în cadrul căruia sunt furnizate, certificarea acestora este valabilă pentru o perioadă de maximum cinci ani**, cu condiția efectuării unei evaluări a vulnerabilității la fiecare doi ani. În cazul în care este identificată o vulnerabilitate și aceasta nu este remediată în timp util, certificarea respectivă este anulată.

De asemenea, semnalăm că expresiile „normele europene în materie de autentificare și identificare electronică eIDAS” și, respectiv, „standardele tehnice eIDAS” sunt, prin caracterul vag, lipsite de precizie și previzibilitate, fiind necesară identificarea actelor normative ale Uniunii Europene avute în vedere.

Totodată, precizăm că, referitor la expresia „norme tehnice eIDAS”, Regulamentul (UE) nr. 910/2014 prevede, la art. 8 alin. (3), că *„până la 18 septembrie 2015, ținând cont de standardele internaționale relevante și sub rezerva alineatului (2), Comisia stabilește, prin intermediul unor acte de punere în aplicare, **specificatiile tehnice, standardele și procedurile minime**, în raport cu care sunt determinate nivelurile de asigurare scăzut, substanțial și ridicat pentru **mijloacele de identificare electronică**”*.

La **alin. (3)**, redactarea este susceptibilă de interpretări neunitare, în sensul că poate fi înțeleasă fie ca instituire a unei obligații în sarcina entităților publice de a implementa mecanismul de autentificare, fie ca instituire a unei obligații de utilizare, în sarcina persoanelor enumerate, a mecanismului respectiv. Or, o asemenea interpretare ar intra în contradicție cu alin. (4), care consacră caracterul voluntar al utilizării de către beneficiarii serviciilor electronice publice. Prin urmare, pentru claritate, propunem următoarea formulare a normei:

„(3) Entitățile publice au obligația să integreze în platformele digitale publice mecanismul național de identitate digitală ROeID sau, după caz, un serviciu de identificare electronică acreditat, ca mecanism unitar de autentificare electronică, în vederea accesării serviciilor electronice publice de către următoarele categorii de persoane:”.

La **lit. b)**, din text se va elimina litera „a”.

La **lit. c)**, pentru un plus de rigoare normativă și tehnică, recomandăm ca partea finală a normei să fie redactată astfel: „... accesul la platformele **digitale publice care utilizează un mecanism de**

autentificare de tip single sign-on, prin care **sunt furnizate servicii electronice publice**".

La **lit. d)**, referitor la expresia „soluționarea unei cereri, petiții solicitări sau altele asemenea”, în cazul în care ipoteza este cea prevăzută de Ordonanța Guvernului nr. 27/2002, potrivit căreia „prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea (...)”, pentru concizie, recomandăm ca partea finală a normei să fie reformulată astfel: **„soluționarea petițiilor”**.

La **alin. (4)**, pentru un plus de rigoare în exprimare, sugerăm ca partea finală a normei să redată astfel: „... accesul la serviciile publice la care au dreptul, prin alte mijloace **prevăzute de lege**”.

La **alin. (6)**, pentru același considerent, propunem următoarea formulare:

„(6) Entitățile publice acceptă, în condițiile stabilite de Regulamentul (UE) nr. **910/2014**, mijloacele de identificare electronică **emise în cadrul unui sistem de identificare electronică notificat, precum și portofelele europene pentru identitatea digitală furnizate sau recunoscute în temeiul acestuia**, fără a supune utilizatorii unor cerințe suplimentare, **altele decât cele prevăzute de regulament sau actele adoptate în aplicarea acestuia**”.

10. La art. 4 alin. (2) teza întâi, pentru un plus de rigoare normativă, propunem ca expresia „specificului de confidențialitate a informațiilor” să fie înlocuită cu sintagma **„regimului informațiilor clasificate”**. La **teza a doua**, sintagma „ministerele de resort” este imprecisă și susceptibilă de a exclude autorități sau instituții publice relevante care nu au rang de minister, inclusiv instituții cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale. Prin urmare, este necesară revederea și reformularea normei propuse.

11. La art. 5, pentru același considerent, recomandăm următoarea formulare:

„Art. 5. - Platformele digitale publice în curs de dezvoltare **sau achiziție, precum și cele în curs de integrare** cu sistemele informatice naționale sunt proiectate **astfel încât să permită** implementarea mecanismului național de identitate digitală ROeID. Dispozițiile prezentului articol se aplică platformelor digitale publice **pentru care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu a fost inițiată procedura de achiziție publică sau, după caz, nu a fost încheiat un contract având ca obiect dezvoltarea, achiziționarea ori integrarea acestora**”.

12. La **art. 6**, considerăm că textul preconizat pentru **alin. (1)** se regăsește tematic la norma propusă pentru **art. 8** (a se vedea, în acest sens, observația formulată pentru norma respectivă).

La **alin. (2)**, considerăm că norma preconizată este de natura dispozițiilor finale și ar trebui să facă obiectul unui alineat distinct în cuprinsul art. 11.

Totodată, semnalăm că „mecanismul național de identitate digitală ROeID” nu poate fi subiect activ al implementării unor cerințe tehnice și operaționale, o astfel de responsabilitate fiind de competența unei instituții publice, de exemplu ADR. De asemenea, expresia „ROeID este proiectat astfel încât să implementeze” sugerează că sistemul este încă e în faza de design, deși acesta este deja funcțional.

Prin urmare, recomandăm ca norma să aibă următoarea formulare, în măsură în care aceasta corespunde intenției de reglementare:

„(3) În termen de 18 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, ADR asigură dezvoltarea și adaptarea mecanismului național de identitate digitală ROeID astfel încât acesta să îndeplinească cerințele tehnice și operaționale aplicabile portofelului european pentru identitatea digitală, potrivit prevederilor Regulamentului (UE) nr. 910/2014 și ale actelor adoptate în aplicarea acestuia”.

La **alin. (3)**, denumirea actului normativ al Uniunii Europene va fi redată astfel: **„Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)”**.

La **alin. (4)**, expresia „documentația tehincă” va fi redactată corect „documentația **tehnică**”. De asemenea, sintagma „alte date informatice” este lipsită de precizie și previzibilitate în contextul dat, motiv pentru care propunem revederea și reformularea sintagmei respective.

13. La **art. 7**, nu rezultă care este natura juridică a comitetului de integrare a mecanismului național de identitate digitală ROeID. Raportat la atribuțiile enumerate, rolul acestuia este mai degrabă acela al unui compartiment din structura organizatorică a Autorității pentru Digitalizarea României, caz în care acest aspect ține de organizarea internă a Autorității, reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 89/2020, și nu de o normă de nivelul legislației primare.

Sub rezerva observației anterioare, referitor la norma preconizată pentru **lit. c)**, considerăm că un astfel de comitet/compartiment nu poate avea drept atribuție testarea și validarea conturilor utilizatorilor.

14. La art. 8, apreciem că înrolarea trebuie să fie legată de nivelul de asigurare al mijlocului de identificare electronică (scăzut, substanțial, ridicat) și de cerințele minime aferente fiecărui nivel, astfel cum prevede Regulamentul (UE) nr. 910/2014. Totodată, expresia „alte mijloace conforme cu standardele digitale europene” este lipsită de precizie și previzibilitate, întrucât nu rezultă care sunt aceste standarde.

Prin urmare, recomandăm ca stabilirea metodelor de înrolare și a celorlalte elemente procedurale și tehnice să fie realizate prin normele metodologice de aplicare a legii, caz în care art. 8 ar putea avea următorul cuprins:

„Art. 8. - **(1) Înrolarea în mecanismul național de identitate digitală ROeID a persoanelor prevăzute la art. 3 alin. (3) se realizează prin metode de verificare a identității stabilite în funcție de nivelul de asigurare necesar.**

(2) Metodele și procedurile de înrolare, precum și standardele tehnice aplicabile se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a legii, cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal”.

15. La art. 9 lit. a), expresia „care au implementat mecanismului național” va figura sub forma „care au implementat **mechanismul** național”.

La **lit. d)**, nu rezultă dacă norma se referă la starea ROeID ca sistem național sau la stadiul integrării la nivelul fiecărei entități publice. Prin urmare, recomandăm completarea normei cu o prevedere potrivit căreia categoriile de mențiuni privind progresul tehnic și statusul operațional al mecanismului se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a legii.

16. La art. 10 alin. (1), în ceea ce privește norma de trimitere la dispozițiile **art. 3 alin. (1) - (3)**, precizăm că doar alin. (1) al art. 3 stabilește o obligație a cărei încălcare să poată fi stabilită drept contravenție.

Astfel, alin. (2) prevede modalitatea de acreditare a serviciilor de către ADR, însă nerespectarea acestor dispoziții nu ar putea constitui o contravenție care, potrivit art. 10 alin. (2), se constată și se sancționează tot de către ADR.

Totodată, alin. (3) al art. 3 stabilește categoriile de persoane pentru care este obligatorie asigurarea identității electronice, însă

obligăția în sine este prevăzută la alin. (1) al aceluiași articol, în cuprinsul căruia se regăsește deja o trimitere la alin. (3).

Prin urmare, pentru corectitudinea reglementării, sintagma „art. 3 alin. (1) - (3)” trebuie înlocuită cu expresia „art. 3 alin. (1)”.

Pe de altă parte, în ceea ce privește trimiterea la dispozițiile **art. 5**, semnalăm că din redactarea acestei din urmă norme nu rezultă cu suficientă claritate care sunt persoanele fizice sau juridice cărora le incumbă obligația prevăzută de text. Se impune, de aceea, reanalizarea și reformularea art. 5, astfel încât subiecții activi ai contravenției constând în încălcarea dispozițiilor acestuia să reiasă cu precizia necesară.

Referitor la norma din **alin. (2)**, prin care sunt stabiliți agenții constatatori ai contravențiilor, precizăm că dispoziția ar trebui să aibă în vedere „persoanele împuternicite din cadrul ADR”, întrucât conform art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 agenți constatatori pot fi **persoanele** anume prevăzute în actul normativ, și nu anumite instituții ori autorități.

17. La art. 11, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem disjungerea lui în două articole distincte, marcate în mod corespunzător, urmând ca textul prevăzut pentru **actualul alin. (2)** să fie mutat în fața normei care prevede intrarea în vigoare a legii.

La **actualul alin. (2)**, în acord cu norma prevăzută la art. 6 alin. (1), termenul „norme” va fi înlocuit cu sintagma „**normele metodologice**”.

PREȘEDINTE
[Redacted]
Florin IORDACHE
[Redacted] *LEC*

București
Nr. 1092/29.12.2025