



CONSILIUL LEGISLATIV

Enunț nr. 21 S. 1
B. 238 25.05.2026

353. 2. 06. 2026.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

Analizând 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), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D373/28.04.2026,

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 de reglementare instituirea cadrului juridic privind guvernanta digitală a administrației publice, mecanismul național de autorizare și autentificare, standardizarea operațiunilor administrative digitale, precum și instituirea Registrului Unic al Instituțiilor Publice, Organigramei Digitale Naționale și Registrului Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale.

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. Potrivit **art. 11**, Registrul Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale (RFROD) este conceput ca registru național destinat corelării funcțiilor cu rolurile digitale și operațiunile permise în aplicațiile publice, iar, **potrivit art. 12 alin. (1)**, acesta urmează să stabilească, pentru fiecare funcție sau post, rolurile digitale atribuite, operațiunile digitale administrative permise rolului digital respectiv, precum și restricțiile și limitele aplicabile. De asemenea, datele înscrise în RFROD trebuie respectate de entitățile publice în operațiunile digitale administrative desfășurate.

În redactarea propusă, RFROD pare să aibă vocația unui registru național exhaustiv al tuturor corespondențelor dintre funcții/posturi, roluri digitale și operațiuni permise în aplicațiile publice. Considerăm că o asemenea soluție normativă este susceptibilă să genereze dificultăți de aplicare, având în vedere diversitatea autorităților și instituțiilor publice, varietatea aplicațiilor informatice utilizate, diferențele dintre fluxurile administrative interne, precum și particularitățile competențelor legale exercitate în cadrul fiecărui domeniu de activitate.

Astfel, stabilirea la nivel național, pentru fiecare funcție sau post, a rolurilor digitale și a operațiunilor administrative digitale permise poate conduce fie la un nivel de generalitate excesiv, care să diminueze utilitatea practică a registrului, fie la un nivel de detaliu greu de administrat și de actualizat. Totodată, o asemenea soluție poate afecta flexibilitatea necesară autorităților și instituțiilor publice în administrarea aplicațiilor proprii și în adaptarea drepturilor de acces la atribuțiile concrete ale personalului.

Prin urmare, apreciem că soluția legislativă ar trebui reanalizată în sensul configurării RFROD nu ca registru național exhaustiv al tuturor rolurilor și operațiunilor concrete, ci ca instrument național de stabilire a cerințelor minime privind administrarea rolurilor digitale și a mecanismelor de autorizare utilizate de entitățile publice.

Corelativ, entitățile publice ar trebui să aibă obligația de a întocmi și actualiza, pentru aplicațiile, platformele și sistemele informatice proprii, matrici de autorizare care să stabilească, în concret, corespondența dintre funcțiile/posturile din organigrama digitală, rolurile digitale și operațiunile digitale administrative permise, cu respectarea cadrului național de standardizare. O asemenea soluție ar permite menținerea obiectivului urmărit de inițiator - respectiv asigurarea unui acces controlat, trasabil și auditabil - fără rigidizarea

excesivă a administrării drepturilor de acces la nivelul întregii administrații publice.

În consecință, recomandăm revederea dispozițiilor art. 11 și 12, precum și a normelor corelative, în vederea delimitării clare între, pe de o parte, standardele naționale aplicabile administrării rolurilor digitale și mecanismelor de autorizare, jurnalizare, audit și interoperabilitate și, pe de altă parte, stabilirea concretă a drepturilor de acces în cadrul fiecărei instituții sau aplicații publice.

Pe de altă parte, potrivit **art. 14 alin. (2)**, accesul la resursele digitale și operațiunile digitale administrative în aplicațiile, platformele sau sistemele informatice publice se acordă exclusiv prin mecanismul național de autorizare, întemeiat pe roluri digitale, în baza autentificării prealabile a persoanei. De asemenea, **alin. (3)** prevede că mecanismul se aplică unitar tuturor entităților publice, cu respectarea competențelor legale și a regimurilor speciale prevăzute de lege.

În principiu, soluția propusă este justificată prin necesitatea asigurării unui nivel comun de securitate, trasabilitate și control al accesului în sistemele informatice publice. Totuși, caracterul exclusiv al mecanismului național de autorizare este susceptibil să genereze dificultăți de aplicare, având în vedere existența unor sisteme informatice sectoriale, registre speciale, platforme critice ori aplicații gestionate potrivit unor reglementări proprii, inclusiv în domenii precum securitatea cibernetică, informațiile clasificate, evidența persoanelor, sănătatea, justiția sau apărarea.

Prin urmare, apreciem că norma ar trebui reformulată astfel încât să instituie cerințe minime obligatorii privind autorizarea, jurnalizarea, trasabilitatea și interoperabilitatea, fără a impune în mod absolut utilizarea exclusivă a unui mecanism unic pentru toate aplicațiile publice. O asemenea soluție ar permite păstrarea coerenței sistemului național, dar și respectarea regimurilor speciale, a arhitecturilor informatice deja existente și a particularităților operaționale ale unor domenii reglementate distinct.

În consecință, sugerăm reanalizarea sintagmei „se acordă exclusiv prin mecanismul național de autorizare”, eventual prin înlocuirea acesteia cu o formulare mai flexibilă, de tipul: „se acordă **cu respectarea cerințelor stabilite** prin mecanismul național de autorizare”. Această reformulare ar menține obiectivul de standardizare

urmărit de proiect, dar ar evita rigidizarea excesivă a reglementării și posibilele blocaje în integrarea sistemelor informatice publice existente.

Sub rezerva recomandărilor anterior menționate, formulăm, în raport cu forma transmisă de inițiator, următoarele observații și propuneri.

5. Referitor la marcarea elementelor structurale, semnalăm că art. 13 cuprinde alin. (1) și alin. (3), fiind omis alin. (2). De asemenea, după art. 16 urmează art. 18, fiind omis art. 17. Totodată, la art. 23, întrucât articolul cuprinde un singur alineat, numerotarea acestuia ca alin. (1) nu se justifică. Prin urmare, este necesară renumerotarea corespunzătoare a elementelor structurale ale proiectului.

6. La **titlu**, având în vedere dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora titlul actului normativ trebuie să exprime sintetic obiectul reglementării, recomandăm următoarea formulare:

„Lege privind **guvernanța digitală a administrației publice**”.

7. La **art. 1 alin. (1)**, pentru fluența normei, sugerăm următoarea formulare:

„Art. 1. – (1) Prezenta lege **stabilește** cadrul juridic privind **guvernanța digitală** a administrației publice, **autentificarea utilizatorilor și autorizarea accesului acestora** la resursele administrative **digitale**, **precum** și standardizarea operațiunilor administrative digitale în sectorul public”.

8. La **art. 2**, pentru rigoare normativă, termenul „instituții” se va înlocui cu sintagma „**autoritățile și instituțiile publice**”.

9. La **art. 4 lit. d)**, definiția expresiei „operațiune digitală administrativă” trebuie reanalizată, întrucât enumerarea acțiunilor avute în vedere - vizualizare, inițiere, creare, modificare, avizare, aprobare, semnare, administrare și audit - nu indică obiectul asupra căruia acestea se exercită (date, documente, fluxuri administrative etc.).

Totodată, în cuprinsul proiectului, este necesară uniformizarea terminologiei referitoare la sistemele informatice vizate de reglementare. De exemplu, la **art. 4 lit. d)** este utilizată sintagma „aplicație publică digitală”, la **art. 10 alin. (1)** se face referire la „platformele informatice”, la **art. 11** la „aplicațiile publice”, iar la **art. 14 alin. (2)** la „aplicațiile, platformele sau sistemele informatice publice”.

La **lit. e)**, pentru unitate terminologică cu art. 1 alin. (2), partea finală a normei va fi redactată astfel: „... aflate în **subordonarea, coordonarea sau sub autoritatea** acestora”. De asemenea, în întregul proiect se va utiliza unitar noțiunea definită de „entități publice”.

10. La art. 5 alin. (1), sintagma „evidența structurii instituționale a entităților publice” trebuie reanalizată, întrucât poate genera confuzie cu obiectul Organigramei Digitale Naționale, reglementată la art. 8 și următoarele, care se instituie ca sistem de evidență standardizată a structurilor organizatorice interne ale entităților publice.

De asemenea, pentru un plus de rigoare în exprimare, expresia „denumit în continuare RUIP, registru național” se va reda sub forma „denumit în continuare RUIP, **ca** registru național”.

11. La art. 6, pentru un plus de rigoare normativă, sugerăm următoarele formulări:

„Art. 6 - RUIP **cuprinde, pentru fiecare entitate publică**, cel puțin următoarele categorii de date:

a) identificatorul unic național;

(...)

e) **statutul juridic și adresa electronică** la care este disponibilă organigrama în cadrul Organigramei Digitale Naționale;

f) datele de contact.”

12. La art. 7 alin. (1), pentru evitarea repetiției, recomandăm ca expresia „**introducerea** și actualizarea datelor **introduse** în RUIP” să fie înlocuită cu expresia „**înscrierea** și actualizarea datelor în RUIP”.

La **alin. (2)**, trimiterea la alin. (2) este eronată, întrucât norma face de fapt referire la obligația reglementată la alin. (1). Prin urmare, recomandăm reformularea alin. (2), astfel:

„(2) Răspunderea pentru **înscrierea și actualizarea datelor în RUIP** revine responsabilului desemnat potrivit alin. (1)”.

13. La art. 9, pentru evitarea exprimării redundante în cadrul formulării „structura organizatorică internă (...), organizată ierarhic”, propunem eliminarea sintagmei „organizată ierarhic”.

De asemenea, semnalăm că expresia „elementele de identificare, valabilitate și versiunile sistemului necesare asigurării trasabilității organizării administrative” este neclară și trebuie reformulată.

14. La art. 10 alin. (1), pentru cursivitatea normei, recomandăm următoarea formulare:

„Art. 10. – (1) ODN constituie baza de referință pentru atribuirea rolurilor digitale **și pentru autorizarea accesului la aplicațiile, platformele și sistemele informatice publice**”.

15. La **art. 11**, pentru unitate terminologică cu art. 10 alin. (2), propunem ca termenul „funcțiilor” să fie înlocuit cu sintagma „funcțiilor **și posturilor**”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 15 alin. (1)**.

Totodată, având în vedere definiția de la art. 4 lit. d), propunem ca partea finală a normei să fie redactată astfel: „... operațiunile **digitale administrative** permise”.

16. La **art. 12 alin. (1) lit. c)**, sintagma „restricțiile și limitele permise” trebuie reanalizată, întrucât are o redactare improprie, de natură să afecteze claritatea normei. Restricțiile și limitele nu sunt, în sine, „permise”, ci sunt eventual aplicabile operațiunilor digitale administrative permise rolului digital respectiv. Observația este valabilă și pentru **alin. (3)**.

La alin. (2), din rațiuni de redactare, recomandăm ca formularea „trebuie respectate de entitățile publice” se fie înlocuită cu expresia „sunt obligatorii pentru entitățile publice”.

La **alin. (3)**, pentru fluentă și corectitudinea normei, propunem următoarea formulare:

(3) Structura completă a datelor introduse în RFROD, **inclusiv rolurile** digitale atribuite, **operațiunile** digitale administrative permise rolului digital respectiv, **precum** și restricțiile și limitele **aplicabile, se stabilește** prin normele metodologice de aplicare a legii”

17. La **art. 13 alin. (1)**, termenul „delegarea” și sintagma „interimatul unei funcții” trebuie reanalizate, întrucât prima indică, în principiu, un mecanism de **încredințare temporară a unor atribuții**, iar cea de-a doua desemnează situația **exercitării temporare a unei funcții**, cele două noțiuni putându-se suprapune în aplicare.

Totodată, pentru rigoare normativă, recomandăm ca expresia „competenței instituționale” să fie înlocuită cu sintagma „**competențelor legale ale entității publice**”.

18. La **art. 14 alin. (1) și (4)**, semnalăm că dispozițiile propuse și reiau, în esență, definițiile termenilor „autentificare” și „autorizare” prevăzute la art. 4 lit. a) și b). Pentru evitarea paralelismului legislativ, recomandăm reanalizarea sau eliminarea acestor alineate.

19. La **art. 15 alin. (1)**, pentru cursivitatea normei, propunem introducerea virgulei înainte de sintagma „ori de câte ori”, eliminarea virgulei care precedă cuvântul „privind”, precum și, pentru evitarea repetiției conjuncției „ori”, redactarea sintagmei „raportul de serviciu ori de muncă” sub forma „raportul de serviciu **sau** de muncă”.

La **alin. (2)**, pentru realizarea acordului, expresia „se stabilesc” va fi redată sub forma „se **stabilește**”.

20. La **art. 19 alin. (1)**, pentru claritatea normei, propunem înlocuirea expresiei „calitatea jurnalizării” cu sintagma „**respectarea cerințelor privind jurnalizarea**”. Totodată, semnalăm că sintagma „conformitatea autorizării” este imprecisă, întrucât nu rezultă în raport cu ce reguli, cerințe, proceduri sau date de referință urmează să fie verificată autorizarea.

21. La **art. 21 alin. (1)**, textul trebuie reformulat, întrucât este redactat impropriu și nu individualizează cu suficientă claritate fapta care constituie contravenție. Totodată, la **alin. (2)**, având în vedere că alin. (1) reglementează o singură contravenție, trimiterile la „contravenții” și „sanțiuni” trebuie redactate la singular, iar la **alin. (3)** norma va debuta astfel: „**Contravenției** prevăzute la **alin. (1)** îi sunt aplicabile ...”.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

v

București
Nr. 496/22.05.2026