



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

**Domnului Președinte Florin Bănică**

**Administrația Fondului pentru Mediu**

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IESIRE Nr. 7215 / 23. FEB. 2026

**RECOMANDAREA**

nr. 35 din 23. FEB. 2026

Instituția Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu, ca urmare a unei petiții formulate de un cetățean, cu privire la cerințele documentare din cadrul Programului privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în transporturi, prin promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic, dedicat persoanelor fizice.

Astfel, petentul a arătat că este înscris în cadrul Programului privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în transporturi, prin promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic 2025-2030 (Rabla pentru persoane fizice 2025), iar la momentul înscrierii în aplicația A.F.M. a încărcat, din eroare, de două ori documentele aferente dovezii de domiciliu, omițând astfel cartea electronică de identitate (C.E.I.). Potrivit petiției, „persoanele care dețin carte electronică de identitate (C.E.I.) sunt obligate să încarce cinci documente, inclusiv dovada domiciliului”, în timp ce persoanele cu carte de identitate veche încarcă doar patru documente, întrucât adresa completă este înscrisă pe buletin.” Petentul a apreciat că această diferență de tratament creează „un dezavantaj procedural pentru titularii de C.E.I. în condițiile în care programul se desfășoară contracronometru și cu un număr limitat de locuri”, iar AFM poate verifica domiciliul direct în Registrul Național de Evidență a Persoanelor, solicitarea unei „dovezi de domiciliu” pentru posesorii de C.E.I. fiind considerată nelegală, redundantă și discriminatorie.

În acest context, ne-am adresat Administrației Fondului pentru Mediu, pentru a ne comunica dacă s-a realizat o evaluare a impactului procedural al cerinței de a furniza un document suplimentar asupra posesorilor de cărți electronice de identitate, dacă instituția are acces la Registrul național de evidență a persoanelor (R.N.E.P.) pentru a verifica automat domiciliul solicitanților, dacă se are în vedere o revizuire a platformei de înscriere sau a instrucțiunilor aferente, astfel încât verificarea domiciliului să se poată realiza automat, prin interconectarea cu bazele de date ale M.A.I. și ce alte măsuri sunt avute în vedere pentru a asigura egalitatea de tratament între cetățenii care dețin documente de identitate diferite, dar echivalente din punct de vedere legal.

Prin adresa nr. 59656/19.11.2025, înregistrată în evidențele noastre sub nr. 39723/26.11.2025, Administrația Fondului pentru Mediu ne-a comunicat punctul de vedere potrivit căruia posesorii cărților electronice de identitate *nu sunt discriminați prin solicitarea unui document suplimentar, întrucât „diferența de tratament invocată are o justificare obiectivă și rezonabilă, determinată de necesități tehnice și administrative privind verificarea domiciliului, în lipsa unei interoperabilități complete între sistemele informatice”*. De asemenea, instituția a menționat că este în curs de analiză, atât sub aspect juridic, cât și tehnic, o eventuală interoperabilitate cu R.N.E.P., urmând ca eventuale decizii să fie adoptate în funcție de specificul fiecărui program.

Având în vedere opinia exprimată de instituție, prin adresa nr. 37476/16.12.2025 am revenit la aceasta, subliniind că procedura derulată reprezintă un serviciu public, iar solicitarea unor documente suplimentare exclusiv titularilor de C.E.I. constituie o *condiționare diferențiată a accesului la acest serviciu*. Chiar dacă accesul nu este refuzat, îngreunarea sa prin cerințe suplimentare aplicabile doar unei categorii de cetățeni afectează exercitarea egală și efectivă a dreptului garantat de actul normativ citat, neputând fi justificată *în mod rezonabil* prin limitări tehnice interne ale instituției.

Conform art. 16 din Constituția României, cetățenii români sunt egali în fața legii, *fără privilegii și fără discriminări*. Din acest punct de vedere, Ghidul de finanțare aferent procedurii impune doar unei anumite categorii de persoane (posesori ai C.E.I.) o obligație suplimentară, de natură a îngreuna accesul la acest program, spre deosebire de posesorii C.I.S.

Potrivit art. 1 alin. (2) lit. f din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare, principiul egalității între cetățeni și al excluderii discriminării este garantat, în special în exercitarea dreptului de acces la toate locurile și serviciile destinate folosinței publice. Exercitarea drepturilor enunțate privește persoanele aflate în situații comparabile.

Conform art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 137 din 2000, prin *discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe baza de (...) orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice*.

Iar potrivit alin. (3) al articolului citat, sunt discriminatorii prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a acelui scop sunt adecvate și necesare.

De asemenea, Registrul Național de Evidență a Persoanelor (R.N.E.P.) funcționează într-un sistem deschis, având rolul de suport unic pentru furnizarea datelor, în condițiile legii, către toate sistemele informatice ale instituțiilor și autorităților publice care prelucrează date cu caracter personal privind persoana fizică, astfel încât invocarea de către AFM a unui acces strict reglementat la acest registru nu este justificată.

Invocarea unor limitări tehnice, procedurale sau organizatorice proprii nu poate constitui o justificare obiectivă și rezonabilă pentru impunerea unor sarcini administrative suplimentare

cetățenilor sau pentru aplicarea unui tratament diferențiat în raport cu aceștia. Nu se poate reține existența unei justificări obiective pentru tratamentul diferențiat aplicat, nici faptul că metoda aleasă ar fi adecvată și necesară, în condițiile în care instituția nu a comunicat public și nu a implementat nicio măsură menită să preîntâmpine sau să elimine acest tratament diferențiat, deși asemenea măsuri erau pe deplin posibile. În consecință, diferența de tratament nu respectă cerința proporționalității, iar sarcina administrativă rezultată este transferată în mod exclusiv asupra cetățeanului.

Chiar dacă scopul declarat al instituției este acela de a asigura corecta procesare a dosarelor, solicitarea unui document suplimentar exclusiv titularilor unui anumit tip de act de identitate nu are fundament legal, nu este necesară pentru atingerea unui scop legitim, în condițiile în care instituția dispune atât de posibilitatea tehnică, cât și de obligația de a-și adapta procedurile interne, și conduce la instituirea unei sarcini birocratice suplimentare aplicabile doar unei categorii de cetățeni, cu încălcarea principiului proporționalității. În plus, cetățenii care au optat pentru cartea de identitate electronică au exercitat o opțiune pusă la dispoziție și promovată de autoritățile publice, opțiune care nu poate produce consecința unui tratament administrativ mai împovărător în raport cu ceilalți cetățeni. Relevant este și faptul că titularii C.E.I. se află în situații comparabile cu titularii C.I./C.I.S., fiind în posesia unor acte emise de stat și care au aceeași valoare juridică.

Astfel, am solicitat A.F.M. să ne comunice dacă au fost inițiate demersuri privind interconectarea sistemului informatic al instituției cu bazele de date ale Ministerului Afacerilor Interne, inclusiv cu Registrul Național de Evidență a Persoanelor, dacă este avută în vedere revizuirea platformei de înscriere și/sau a instrucțiunilor aferente procedurii, în scopul realizării verificării domiciliului în mod automat, prin mijloace informatice, fără impunerea obligației de furnizare a unor documente suplimentare de către titularii cărților electronice de identitate, ce alte măsuri concrete sunt avute în vedere sau urmează a fi implementate pentru a asigura egalitatea de tratament între cetățenii care dețin tipuri diferite de documente de identitate, dar echivalente din punct de vedere legal, termenele estimate pentru implementarea fiecăruia dintre demersurile menționate anterior, cu indicarea etapelor principale de realizare.

Întrucât instituția nu a răspuns solicitării, întrebările au fost reiterate prin adresa nr. 37476/23.01.2026.

Prin adresa nr. 6602/05.02.2026, înregistrată în evidențele noastre sub nr. 4380/06.02.2026, Administrația Fondului pentru Mediu ne-a comunicat că în Monitorul Oficial nr. 30 din 16.01.2026, a fost publicată H.G. nr. 7/2026 pentru aprobarea Notei de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor de investiții aferente proiectului „Sistem informatic integrat al Administrației Fondului pentru Mediu”, act care reprezintă primul pas în consolidarea diverselor activități ale A.F.M. într-un sistem unic, eliminând fragmentarea și asigurând coerența proceselor; în asigurarea interoperabilității, astfel încât acest sistem să se integreze cu alte platforme guvernamentale existente (de exemplu, soluții de identitate electronică precum ROeID) și în facilitarea schimbului. Instituția și-a menținut opinia potrivit căreia posesorii cărților electronice de identitate nu sunt discriminați prin solicitarea unui document suplimentar, reiterând faptul că această diferență de tratament invocată are o *justificare obiectivă și rezonabilă, determinată de necesități tehnice și administrative privind verificarea domiciliului, în lipsa unei*

*interoperabilități complete între sistemele informatice, iar interesul direct și nemijlocit în dovedirea încadrării în criteriile de eligibilitate, stabilite prin fiecare ghid de finanțare, intră în sarcina și voința indisolubilă a solicitantului de finanțare. Instituția nu a putut comunica un calendar estimativ pentru adoptarea unor măsuri de remediere, raportat la „conjunctura politică și faptul că toate programele Administrației Fondului pentru Mediu au fost suspendate”.*

#### **Cadru legal incident:**

- prevederile art. 16 alin. (1) din Constituția României;
- O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare;
- O.U.G. nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată;
- O.U.G. nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale, administrației publice locale și al instituțiilor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative;

#### **Concluzii:**

Din analiza răspunsurilor comunicate de Administrația Fondului pentru Mediu rezultă că instituția recunoaște existența unui tratament diferențiat, în sensul că titularilor cărților electronice de identitate li se solicită documente suplimentare pentru verificarea domiciliului, însă consideră că acest tratament nu reprezintă discriminare, fiind justificat de limitări tehnice ale platformei și de necesitatea verificării domiciliului. De asemenea, instituția a menționat că „*interesul direct și nemijlocit în dovedirea încadrării în criteriile de eligibilitate [...] intră în sarcina și voința indisolubilă a solicitantului de finanțare*”. Deși sarcina de a proba eligibilitatea pentru accesarea programului de finanțare aparține solicitantului, sarcina probei nu poate fi absolutizată, ci trebuie să fie proporțională și adecvată scopului urmărit. Or solicitarea unui document suplimentar doar unei anumite categorii de persoane este de natură să transfere în sarcina cetățeanului o obligație suplimentară și disproporționată, doar ca urmare a faptului că instituția nu și-a adaptat sistemul informatic.

De reținut faptul că prin O.U.G. nr. 41/2016 s-a reglementat obligația ca fiecare instituție publică să își informatizeze procesele și procedurile și să acceseze datele cu caracter personal necesare pentru furnizarea unui serviciu public direct de la autoritatea sau instituția publică care le colectează sau gestionează, în baza unor condiții-cadru privind schimbul de date, procedurile de schimb de date fiind stabilite de fiecare autoritate. A.F.M. a comunicat în răspunsul său că este în curs de analiză cu privire la accesul la R.N.E.P., în funcție de competențele stabilite prin lege și acordurile instituționale în vigoare. În aceste condiții, simpla menționare a unei analize aflate în curs privind accesul la R.N.E.P. nu poate constitui o justificare suficientă pentru menținerea unui tratament diferențiat, în condițiile în care cadrul normativ existent impune instituțiilor publice obligația de a asigura schimbul interinstituțional de date și de a evita transferarea către cetățean a unor sarcini administrative suplimentare.

Față de aspectele prezentate, pentru punerea în aplicare a garanțiilor constituționale reglementate la art. 16 alin. (1) din Constituția României, în temeiul dispozițiilor art. 59 din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. f), art. 24 și art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, pentru realizarea scopului constituțional și legal al Avocatului Poporului și anume, respectarea și apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, emit prezenta

### RECOMANDARE

Președintele Administrației Fondului pentru Mediu, în exercitarea atribuțiilor conferite de legislația în vigoare:

1. **Va întreprinde demersurile necesare și va dispune măsuri concrete și imediate, cu caracter tranzitoriu**, pentru eliminarea tratamentului diferențiat aplicat titularilor cărților electronice de identitate, până la finalizarea proiectului „Sistem informatic integrat al Administrației Fondului pentru Mediu”, astfel încât verificarea domiciliului să nu presupună impunerea unor obligații suplimentare pentru această categorie de cetățeni;
2. **Va analiza, cu celeritate, oportunitatea încheierii unei colaborări instituționale** pentru schimb de date cu Registrul Național de Evidență a Persoanelor (R.N.E.P.), în vederea verificării automate a datelor privind domiciliul, prin mecanisme interinstituționale, ca soluție adecvată și proporțională pentru asigurarea egalității de tratament între cetățeni;
3. **Va revizui procedurile, ghidurile și instrucțiunile interne aplicabile**, astfel încât verificarea domiciliului să se realizeze prin mijloace instituționale sau interinstituționale, fără impunerea unor obligații suplimentare cetățenilor aflați în situații juridice echivalente din punct de vedere legal;
4. **Va informa Avocatul Poporului, în termen de 30 de zile**, cu privire la însușirea Recomandării și la măsurile dispuse în acest sens.

Renate WEBER,

AVOCATUL POPORULUI



