

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**

**DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2457 din 04.08 2013
La nr. 01/1089 din 22.07.2013

**Ministerul Tehnologiei
Informației și Comunicațiilor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii privind semnătura electronică și documentul electronic.

Anexa: 6 file

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU

Ex.: Tatiana Pavalachi
Tel. 022-257-421



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind semnătura electronică și documentul electronic

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul a fost elaborat în scopul creării cadrului legal necesar aplicării Directivei nr. 1999/93/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 1999 privind cadru comunitar pentru semnăturile electronice, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L13 din 19 ianuarie 2000.

Prin proiect se stabilește regimul juridic al semnăturii electronice și al documentului electronic, cerințele principale față de valabilitatea acestora și față de serviciile de certificare. Concomitent, proiectul stipulează condițiile de recunoaștere a certificatului al cheii publice eliberat de către un prestator de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul într-un alt stat.

Întru respectarea prevederilor Directivei nr. 1999/93/CE se oferă definiții ale semnăturii electronice simple, semnăturii electronice avansate necalificate și semnăturii electronice avansate calificate.

Elaborarea și promovarea politicii de stat, exercitarea controlului în domeniul aplicării semnăturii electronice simple și semnăturii electronice avansate necalificate se pune în sarcina Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, iar Serviciului de Informații și Securitate revenind-ui domeniul aplicării semnăturii avansate calificate.

d. Suficiența argumentării. Deși la general scopul proiectului este unul clar definit, totuși unele norme din proiect sînt redactate cu incertitudine în ceea ce privește implementarea și aplicabilitatea acestora. Afirmția în cauză se datorează unor prevederi normative incomplete, fără o reglementare sau abordare mai consistentă a subiectului.

În articolul 2 al proiectului este definită acreditarea voluntară, însă autorul nu definește acreditarea obligatorie, care derivă din prevederile art. 6, alin. (1), lit. a) din proiect, potrivit căroră certificatul al cheii publice eliberat de către un prestator de servicii de certificare cu

domiciliul sau cu sediul într-un alt stat este recunoscut ca fiind echivalent din punct de vedere al efectelor juridice cu certificatul al cheii publice eliberat de un prestator de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul în Republica Moldova dacă prestatorul de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul în alt stat a fost acreditat în cadrul regimului de acreditare.

De asemenea sunt incerte și contradictorii prevederile proiectului ce se referă la licențierea activității prestatorului de servicii de certificare. Potrivit alin. (2) al art. 28 din proiect activitatea prestatorului de servicii de certificare reprezintă o activitate în domeniul protecției criptografice și tehnice a informației și este supusă licențierii de către Camera de Licențiere, în conformitate cu actele legislative. Însă, reieșind din prevederile art. 27, alin. (3), lit. g) din proiect, licențierii se supun doar serviciile de certificare prestate terțelor persoane.

Proiectul conține multe norme de trimitere și norme în alb. În conformitate cu articolul 11 din Legea nr. 317/2003 actele normative ale Guvernului vin întru organizarea executării legilor. Astfel, considerăm necesar de a stipula expres în proiect reglementările fundamentale a serviciilor de certificare, delimitînd strict competența organelor responsabile de implementarea prevederilor legii.

Concomitent proiectul necesită a fi conformat prevederilor Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Mai detaliat cu referire la aspectele abordate ne vom expune în compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși în nota informativă autorul menționează că implementarea proiectului nu implică cheltuieli financiare suplimentare din buget, considerăm că realizarea prevederilor art. 38, alin. (7), lit. d) din proiect poate condiționa necesitatea alocării surselor financiare suplimentare din bugetul statului. Prin urmare, este necesar de a identifica sursele financiare necesare pentru realizarea proiectului.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art. 26 din proiect.

Norma prevede că prestatorii de servicii de certificare sunt organizați în mod ierarhic. În fruntea ierarhiei se află prestatorul de servicii de certificare de nivel superior. Prestatorii de servicii de certificare în domeniul aplicării semnăturii electronice simple și semnăturii electronice avansate necalificate își organizează ierarhia de sine stătător.

Reieșind din prevederile proiectului nu este clară necesitatea organizării ierarhice a prestatorilor de servicii și care sînt drepturile și obligațiile acestora în dependență de nivelul ierarhic. Concomitent autorul nu stabilește criterii după care se formează nivelele ierarhice. Lăsarea la discreția prestatorilor de servicii de certificare de a-și organiza ierarhia oferă acestora oportunitate de a-și crea condiții care să le faciliteze activitatea, chiar și în detrimentul intereselor beneficiarilor.

Recomandarea: *Propunem autorului de a stabili expres în proiect criteriile de organizare ierarhică, cu specificarea drepturilor și obligațiilor ce survin în dependență de nivelul ierarhic ocupat.*

Art. 35, lit. d) din proiect.

Norma stipulează că titularul certificatului cheii publice este obligat să înștiințeze la timp prestatorul de servicii de certificare despre orice modificare a informațiilor cuprinse în certificatul cheii publice. Lipsa unui termen clar stabilit oferă posibilitatea interpretării preferate a normei.

Recomandarea: *Considerăm necesar de a indica în proiect termenul exact de înștiințare.*

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. 38, alin. (9) din proiect.

Norma prevede că planurile controalelor, elaborate de organul competent și aprobate în modul stabilit, se coordonează, în privința termenelor de efectuare, cu conducerea prestatorului de servicii de certificare, cel puțin cu 30 de zile lucrătoare pînă la începerea acestor controale. Însă, potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 131/2012, organul de control va expedia persoanei supuse controlului un exemplar al deciziei de control astfel încît între momentul primirii efective a exemplarului și momentul începerii controlului să treacă cel puțin 5 zile lucrătoare.

Recomandarea: *Recomandăm autorului de a substitui termenul de 30 zile cu termenul de 5 zile din art. 38, alin. (9) din proiect.*

Art. 38, alin. (14) din proiect.

Potrivit proiectului termenul de efectuare a controlului planificat nu poate depăși 15 zile lucrătoare, a controlului inopinat – nu mai mult de 10 zile lucrătoare, iar a celui repetat-nu mai mult de 5 zile lucrătoare. Prelungirea termenului de efectuare a controlului nu se admite. Totodată art. 22 din Legea nr. 131/2012 stipulează că indiferent de temeiul invocat și de tipul controlului, acesta nu poate fi efectuat și delegația de control nu mai este valabilă la expirarea a 10 zile calendaristice de la îndeplinirea condițiilor prevăzute la art.21 alin.(1) lit.(b) și (e). În cazul controalelor inopinate, termenul de 10 zile poate fi prelungit cu încă 10 zile de către conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a conforma prevederile art. 38, alin. (14) din proiect cu prevederile art. 22 din Legea nr. 131/2012.

Art. 38, alin. (16) din proiect.

Proiectul prevede că în caz de dezacord vis-a-vis de rezultatele controlului efectuat, prestatorul de servicii de certificare, în termen de 3 zile lucrătoare de la data întocmirii actului de control, poate prezenta în scris argumentarea dezacordului, anexînd documentele de rigoare. Însă potrivit art. 28, alin. (6) din Legea nr. 131/2012 persoana supusă controlului are dreptul, în termen de 10 zile lucrătoare de la semnarea actului de control, să prezinte dezacordul cu actul de control, aducînd probe suplimentare ce confirmă poziția sa.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a substitui termenul de 3 zile cu termenul de 5 zile din art. 38, alin. (16) din proiect.

Art. 38, alin. (18) din proiect.

Norma prevede că termenul minim pentru lichidarea încălcărilor depistate constituie 5 zile lucrătoare, iar cel maxim – 15 zile lucrătoare. Totodată, art. 29, alin. (4) din Legea nr. 131/2012 stabilește că persoana supusă controlului este obligată să înlăture încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult o lună de la data înmînării acesteia contra semnătură sau de la data expedierii ei prin scrisoare recomandată ori în alt termen, mai mic stabilit expres în prescripție.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a aduce prevederile proiectului în concordanță cu prevederile art. 29, alin. (4) din Legea nr. 131/2012.

Art. 39, alin. (3) din proiect.

Potrivit proiectului, decizia privind suspendarea acreditării se aduce la cunoștință prestatorului de servicii de certificare în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii acesteia. Termenul de suspendare a acreditării nu poate depăși 2 luni, dacă actele normative în domeniul semnăturii electronice nu prevăd altfel. Însă potrivit art. 17, alin. (2) și (3) din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărîre judecătorească, adoptată în temeiul legii. Hotărîrea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control. În cazurile prevăzute expres de lege, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind

suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător se aplică pînă la adoptarea de către instanța de judecată a hotărîrii definitive și irevocabile.

Recomandarea: Prevederile proiectului urmează a fi coordonate cu prevederile art. 17 din Legea nr. 235/2006.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Art. 10, alin. (2), art. 13 din proiect.

Norma se referă la unele cerințe pe care urmează să le întrunească actele normative și/sau acordul părților, care stabilesc cazurile de recunoaștere a documentelor electronice. Concomitent, norma stabilește că informația în forma electronică, semnată cu semnătura electronică simplă sau cu semnătura electronică avansată necalificată, este recunoscută în calitate de document electronic asimilat, după efectele sale, cu documentul analogic pe suport de hîrtie, autentificat cu semnătură olografă doar în cazurile stabilite expres de acte normative sau de acordul părților privind aplicarea semnăturilor electronice. Totodată, nu este clară necesitatea referirii la actele normative, în cazul în care art. 16 din proiect stabilește condițiile în care documentul electronic este considerat autentic.

Recomandarea: Propunem autorului de a revizui prevederile art. 10, alin. (2), art. 13 din proiect, în scopul excluderii sensului echivoc al acestora.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. 6, alin. (1), lit. a) din proiect.

Norma prevede că certificatul al cheii publice eliberat de către un prestator de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul într-un alt stat este recunoscut ca fiind echivalent din punct de vedere al efectelor juridice cu certificatul al cheii publice eliberat de un prestator de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul în Republica Moldova, dacă prestatorul de servicii de certificare cu domiciliul sau cu sediul în alt stat a fost acreditat în cadrul regimului de acreditare, în condițiile prevăzute de prezentă lege. Însă autorul nu stabilește în proiect procedura de acreditare a prestatorilor de servicii de certificare din alte state.

Recomandarea: Considerăm necesar de a reglementa în proiect procedura de acreditare a prestatorilor de servicii de certificare din alte state.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Art. 2, lit. a), art. 12, alin. (2), cap. IV din proiect.

Norma prevede că acreditarea prestatorilor de servicii de certificare va fi efectuată de organul competent, stabilit de Guvern și care va fi deținătorul Registrului împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice. În viziunea noastră, lipsa unor reglementări precise ce țin de identificarea organelor competente și de delimitare a atribuțiilor acestora, împiedică desfășurarea unei proceduri transparente a activității de acreditare, existând riscul derulării unei proceduri neclare care va crea posibilități pentru activități cu potențial coruptibil.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a stipula expres în proiect organele competente, delimitând strict competența acestora.

Art. 27, alin. (16) și (17) din proiect

Norma prevede că acreditarea se consideră acordată sau, după caz, prelungită dacă organul competent nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru acordarea sau prelungirea acesteia. După expirarea termenului pentru acreditare stabilit de lege și în lipsa unei notificări scrise de către organul competent, acreditarea se consideră prelungită pentru un termen de 5 ani.

În viziunea noastră prevederile respective oferă posibilitate prestatorilor de servicii de certificare în cazul primirii deciziei de refuz a acreditării de a se eschiva de la obligațiile sale de neîncepere sau încetare a activității, susținând că o astfel de decizie nu a fost recepționată, respectiv prelungirea a fost considerată automată.

Recomandarea: În scopul evitării interpretării preferate și aplicării abuzive a prevederilor legii propunem autorului de a prevedea în proiect obligativitatea obținerii de către prestatorul de servicii de certificare a deciziei de acreditare.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către



Tatiana Pavalachi
inspector superior
07 August 2013

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.ro