



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

EXPUNERE DE MOTIVE

Intrarea în vigoare a *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 („Regulamentul eIDAS”)*, denumit în continuare Regulamentul, a adus importante modificări pentru legea semnăturii electronice, Legea nr. 445/2001, în special în ceea ce privește efectele juridice ale înscrisurilor care au anexată sau atașată logic o semnătură electronică.

Printre modificările importante aduse de Regulament se numără: introducerea sigiliului electronic pentru identificarea persoanei juridice, acordarea de efecte juridice tuturor tipurilor de semnături electronice, acordarea efectelor semnăturii olografe cel puțin pentru semnătura calificată, diversificarea mijloacelor de identificare a persoanei, definirea nivelurilor de autentificare în accesarea serviciilor online furnizate de autorități publice.

Prezenta propunere legislativă abrogă Legea nr. 445/2001 în vederea punerii în aplicare a Regulamentului nr. 910/2014, având în vedere că emiterea Ordinului nr. 449/2017 privind procedura de acordare, suspendare și retragere a statutului de prestator de servicii de încredere calificat în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 910/2014 nu a fost suficientă pentru a asigura implementarea corectă a Regulamentului în România.

Regulamentul lasă la latitudinea statelor membre următoarele aspecte, care au rămas neacoperite de legislația românească: stabilirea sancțiunilor pentru nerespectarea Regulamentului, stabilirea efectelor juridice ale serviciilor de încredere, definirea altor servicii de încredere, desemnarea unui Organism de supraveghere, stabilirea condițiilor în care este suspendat un certificat calificat pentru semnătura electronică, resursele financiare aferente răspunderii pentru daunele care ar putea rezulta, mijloacele de identificare a persoanei potrivit dreptului intern.

Propunerea de lege a pornit de la aceste lacune și de la nevoile reale identificate pe piața privată dar și în funcționarea administrației publice. Aceste nevoi au fost identificate în cadrul lucrărilor grupului de lucru constituit sub egida Comisiei pentru Tehnologia Informației și Comunicațiilor pe data de 3 iulie 2017. La lucrările grupului de lucru au participat reprezentanți ai instituțiilor publice relevante pentru domeniu (Ministerul Finanțelor Publice, Secretariatul General al Guvernului, Agenția Agenda Digitală pentru România, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Ministerul Comunicațiilor și Societăți Informaționale), precum și din furnizorii de semnături electronice de pe piața românească și Asociația Română a Băncilor. Proiectul a fost trimis spre consultare și Camerei Americane de Comerț.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Principiile noii reglementări

1. Libertatea contractuală – În spiritul libertății contractuale părțile sunt libere să aleagă tipul de semnătură pe care îl utilizează în cadrul contractelor consensuale, promovând astfel utilizarea semnăturii electronice.
2. Concurență liberă și loială – Reglementarea să fie minimală și puțin birocratică astfel încât să nu fie defavorizați prestatorii de servicii de încredere de pe piața românească față de cei de pe piața altor state membre.
3. Reglementare sustenabilă, pentru viitor – Prevederile legale trebuie să permită evoluțiile tehnologice în domeniu.
4. Interesul public și reducerea birocrăției – Reglementarea trebuie să faciliteze utilizarea semnăturii electronice în rândul populației, mai ales în ceea ce privește interacțiunea cu administrația publică și în accesarea serviciilor publice.

Prin urmare, prezenta propunere legislativă conferă și actelor juridice semnate între părți, electronic, cu o semnătură avansată, necalificată, efectele juridice ale semnăturii olografe, dacă forma scrisă a actului este solicitată doar pentru probarea lui. Opțiunea este lăsată la latitudinea părților pentru a se facilita tranzacționarea online și pentru a fi în acord cu principiul consensualismului și a libertății formei contractuale prevăzut la art. 1178 în Noul Cod Civil. Această abordare este în concordanță cu proiectul de lege privind implementarea cărții electronice de identitate care prevede furnizarea certificatelor necalificate cetățenilor în scopul semnării electronice (Plx nr. 575/2017).

De asemenea, propunerea legislativă introduce posibilitatea identificării persoanei la distanță, astfel încât să nu se creeze dezavantaje concurențiale pentru prestatorii de servicii de încredere înregistrați în România și pentru a fi, totodată, în ton cu evoluția tehnologică. În ceea ce privește contractarea terților de verificare a identității de către prestatorii de servicii de încredere calificați, pentru a nu discrimina prestatorii români raportat la cei străini, au fost stabilite doar clauze contractuale care trebuie incluse și răspunderea, fără a impune obligații de notificare.

Mai mult, propunerea clarifică statutul actelor juridice semnate electronic de funcționari publici, astfel încât să se faciliteze debirocratizarea și comunicarea electronică între instituțiile publice, precum și între acestea și cetățeni. În prezent, doar undeva la 10% dintre români interacționează online cu administrația publică sau trimit formulare online, în timp ce media europeană este de peste 35%. În consecință, digitalizarea administrației publice este un proces esențial pentru facilitarea serviciilor de e-guvernare dar și a tranzacțiilor electronice în general.

Prin propunerea legislativă se stabilesc și o serie de măsuri de securitate care trebuie implementate pentru a asigura condiții minime și uniforme de siguranță în păstrarea documentelor electronice, potrivit Regulamentului. În plus, se instituie principiul proporționalității în stabilirea nivelurilor de autentificare și identificare necesare pentru utilizarea serviciilor de e-guvernare, acestea fiind chestiuni abordate în prezent diferit și aleator de către instituțiile și autoritățile publice. Spre exemplu, solicitarea unei informații de interes public nu necesită stabilirea aceluiași nivel de încredere și identificare precum acordarea indemnizației pentru creșterea copilului.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Articolul 1245 din Noul Cod Civil lasă la nivelul legii speciale reglementarea condițiilor de formă ale contractelor încheiate prin mijloace electronice, astfel încât adoptarea unei legi este urgentă pentru securitatea circuitului civil, în ceea ce privește contractele semnate electronic. Prezenta propunere legislativă nu implică costuri sau modificări instituționale în vederea implementării. Aceasta vine în sprijinul mediului de afaceri, oferind predictibilitate și coerență legislativă pentru piața furnizorilor de servicii de încredere. De asemenea, propunerea ajută la implementarea fluxurilor electronice în instituțiile publice în furnizarea serviciilor către cetățeni și în desfășurarea obiectului de activitate.

Potrivit regulamentului, statele membre au deplina libertate de a stabili efectele juridice ale celorlalte tipuri de semnături electronice (simplă sau avansată), respectiv de a acorda oricărui tip de semnătură electronică efectul juridic al semnăturii olografe, inclusiv celor utilizate în sisteme închise decurgând din dreptul intern.

De asemenea, se lasă la aprecierea statelor membre stabilirea condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească semnăturile electronice (de securitate, verificare a identității, eventuale certificări ale organelor abilitate etc.), acestea având datoria de a elabora reglementări prin care să poată conferi efecte juridice și semnăturilor electronice cu un nivel mai scăzut de securitate decât semnătura calificată. Altfel spus, statul membru nu se poate prevala de nivelul de securitate diferit al semnăturilor simplă și avansată, pentru a nu le conferi nici un fel de efecte juridice, fiind obligat să găsească o cale astfel încât să poată asigura folosirea acestor tipuri de semnături în siguranță. Bineînțeles, în acest proces de elaborare a normelor juridice, statul membru are datoria de a avea în vedere pe de-o parte, crearea unei piețe unice digitale și un cadru de reglementare cât mai accesibil, care să favorizeze creșterea nivelului de digitalizare, iar pe de altă parte, principiul proporționalității la stabilirea nivelului de autentificare.

În paragraful 48 din preambulul Regulamentului se menționează că, deși un nivel ridicat de securitate este necesar pentru a asigura recunoașterea reciprocă a semnăturilor electronice, în cazuri speciale, cum ar fi în contextul Deciziei 2009/767/CE a Comisiei, semnăturile electronice cu un nivel mai scăzut de asigurare a securității ar trebui să fie, de asemenea, acceptate. În art. 25 alin. (1) din Regulament se stabilește în mod clar că *unei semnături electronice nu i se refuză efectul juridic și posibilitatea de a fi acceptată ca probă în procedurile judiciare doar din motiv că aceasta este în format electronic sau că nu îndeplinește cerințele pentru semnăturile electronice calificate.*

Necesitatea reglementării efectelor juridice ale semnăturilor electronice simplă și avansată

Lipsa unui act normativ cu puterea juridică a legii, care să consacre efectele juridice și forța probantă a diferitelor tipuri de semnătură electronică întârzie adoptarea programelor de digitizare și aduce prejudicii majore consumatorilor și pieței de profil din România. Nu trebuie uitat faptul că, așa cum reiese din Raportul DESI, România ocupă ultimul loc din punctul de vedere al digitalizării. Legiuitorul român trebuie să țină cont de realitățile din piață și să acționeze într-o manieră armonizată, în raport cu standardele și bunele practici în domeniu, pentru a permite pieței de profil să se dezvolte în mod natural, cu beneficii evidente pentru consumatorul final, cât și în ceea ce privește exportul de servicii și soluții românești la nivel european.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Deși potrivit art. 256 C. proc. civ.: „*Convențiile asupra admisibilității, obiectului sau sarcinii probelor sunt valabile, cu excepția celor care privesc drepturi de care părțile nu pot dispune, a celor care fac imposibilă ori dificilă dovada actelor sau faptelor juridice ori, după caz, contravin ordinii publice sau bunelor moravuri*”, apreciem că este necesară reluarea principiului și în cuprinsul actului normativ ce va reglementa regimul juridic al semnăturii electronice, pentru a asigura destinatarilor asupra posibilității de a încheia convenții cu privire la admisibilitatea probatorie a înscrisurilor în formă electronică. Cu alte cuvinte, se admite valabilitatea unor astfel de convenții, în măsura în care ele largesc posibilitățile de probă, ușurează sarcina judecătorului de a descoperi adevărul și nu încalcă normele imperative ale legii. Din interpretarea textului legal, rezultă foarte clar că nu sunt valabile convențiile asupra admisibilității, sarcinii și obiectului probei care privesc drepturi de care părțile nu pot dispune, precum cele referitoare la raporturile juridice de muncă, la starea persoanelor etc.

În acest fel, părțile vor fi stimulate în a explora modalități prin care să faciliteze încheierea de acte juridice care să poată fi dovedite prin semnături electronice concepute prin acordul părților.

Totodată, în paragraful 49 din preambulul Regulamentului eIDAS se menționează, în mod expres, că „*Prezentul regulament ar trebui să stabilească principiul conform căruia unei semnături electronice nu ar trebui să i se refuze efectul juridic din motiv că aceasta este în format electronic sau că nu îndeplinește cerințele pentru semnătura electronică calificată. Cu toate acestea, efectul juridic al semnăturilor electronice se definește în dreptul intern, cu excepția cerinței prevăzute în prezentul regulament, conform căreia o semnătură electronică calificată ar trebui să aibă efecte juridice echivalente cu cele ale semnăturii olografe*”.

În acest sens apare ca necesară reglementarea posibilității dovedirii unui act juridic prin înscrisuri în formă electronică ce poartă și un alt tip de semnătură electronică decât cea calificată. Or, în aceste condiții, în vederea asigurării unui grad ridicat de protecție, în special a categoriei consumatorilor, apreciem că este necesară indicarea limitativă a actelor juridice care pot fi dovedite prin înscrisuri în formă electronică ce poartă semnături electronice simple.

Bineînțeles că nu se poate discuta despre încheierea unor astfel de convenții decât cu privire la înscrisurile a căror formă scrisă este necesară *ad probationem*, astfel încât lipsa ori neregularitatea ei să nu afecteze existența operațiunii juridice, iar nu *ad validitatem*, deoarece, în această ipoteză, actul juridic, în sens de *negotium*, este lovit de nulitate.

Raportat la contextul efectelor juridice ale semnăturii electronice, apreciem că, în cazul înscrisurilor pentru care forma scrisă este cerută *ad probationem*, legiuitorul ar trebui să confere valoarea unei semnături olografe (bucurându-se de o prezumție de validitate) și semnăturii electronice simple, în situația în care:

- există o convenție referitoare la puterea doveditoare a înscrisului;
- înscrisul se referă la încheiere unor acte juridice de dispoziție de valoare redusă, de conservare sau de administrare.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Semnătura electronică avansată prezintă suficiente garanții pentru a avea efectul juridic al semnăturii olografe

Analizând comparativ definițiile celor două noțiuni - semnătură electronică avansată și semnătura electronică calificată (prevăzute la art. 3 punctele 11 și 12 din Regulamentul eIDAS), se observă că elementele de diferență sunt, în ceea ce privește semnătura calificată:

- a) crearea acesteia printr-un dispozitiv de creare a semnăturilor electronice calificat și
- b) existența certificatului calificat.

Însă, aceste elemente de diferență (absente la semnătura avansată) nu pot conduce la refuzarea efectului juridic al semnăturii avansate, fapt menționat expres în art. 25 din Regulament. Practic, semnătura calificată este, la origini, tot o semnătură avansată, care trebuie să îndeplinească aceleași cerințe cumulative de la art. 26 din Regulament, astfel cum rezultă chiar din definiția acesteia (art. 3 pct. 12 din Regulamentul eIDAS: *semnătură electronică calificată* " înseamnă o semnătură electronică avansată care este creată de un dispozitiv de creare a semnăturilor electronice calificat și care se bazează pe un certificat calificat pentru semnăturile electronice;). Faptul că, în esență, semnătura calificată are la bază semnătura avansată, este un indiciu cu privire la potențialul de securitate suficient de ridicat al semnăturii avansate, caz în care legiuitorul român ar putea cu ușurință să elaboreze norme, în dreptul intern, prin care să reglementeze emiterea acestui tip de semnătură în condiții de securitate optime.

În primul rând, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească semnătura avansată (menționate în art. 26 din Regulamentul eIDAS), prezintă garanții suficiente în ceea ce privește identificarea în mod unic a semnatarului, controlul asupra datelor de creare a semnăturii (acestea fiind unice, confidentiale și protejate împotriva folosirii neautorizate), precum și integritatea datelor.

În al doilea rând, este important a se avea în vedere că semnăturile avansate sunt menționate expres în Regulamentul eIDAS în legătură cu serviciile publice (art. 27 din Regulament), fapt ce denotă, pe de-o parte, posibilitatea de a fi asimilată semnăturii olografe, iar pe de altă parte, încrederea în acest tip de semnătură și, totodată, aptitudinea sa de a conferi garanții de securitate suficiente. Referitor la utilizarea semnăturii avansate în sfera serviciilor publice, e de amintit faptul că, în art. 3 din Ordonanța de Urgență nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se prevede că *instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale sunt obligate să accepte documentele eliberate de către persoanele juridice de drept public sau de drept privat în format electronic, care au o semnătură electronică calificată sau avansată, definite potrivit prevederilor art. 3 pct. 11 și 12 din Regulamentul (UE) nr. 910/2014, în scopul furnizării serviciilor publice către beneficiar.*

Din aceste prevederi, rezultă cu evidență faptul că intenția legiuitorului român nu a fost aceea de a respinge *de plano* folosirea semnăturii avansate, ci dimpotrivă, a avut în vedere să-i confere același efect juridic pe care-l are și cea calificată, respectiv de semnătură olografă. Câtă vreme înscrisurile în formă electronică, ce poartă o semnătură avansată sunt considerate ca fiind înscrisuri sub semnătură privată în fața instituțiilor publice și organelor de specialitate, firesc ar fi ca această semnătură avansată să aibă același efect (de semnătură olografă) și în raporturile dintre particulari.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

În al treilea rând, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/1506 a Comisiei din 8 septembrie 2015, s-au stabilit specificațiile tehnice referitoare la formatele semnăturilor electronice avansate care trebuie recunoscute de către organismele din sectorul public, semnăturile care îndeplinesc aceste specificații bucurându-se de prezumția de conformitate cu Regulamentul eIDAS. Astfel, o semnătură avansată care corespunde acestui format, este menită să producă efecte juridice, fără a exista vreun impediment în a fi asimilată semnăturii olografe.

În al patrulea rând, Regulamentul eIDAS impune și prestatorilor de servicii de încredere necalificați obligații privind luarea măsurilor tehnice și organizaționale necesare pentru gestionarea riscurilor la adresa securității serviciilor de încredere pe care le prestează (art. 19 din Regulament). De asemenea, și prestatorii necalificați răspund la fel ca prestatorii calificați pentru prejudiciile cauzate în mod intenționat sau din neglijență oricărei persoane fizice sau juridice, diferența fiind doar în materie probatorie (la prestatorul calificat operează o prezumție relativă de culpă, în timp ce la prestatorul necalificat, persoana care se consideră vătămată trebuie să facă dovada culpei profesionistului).

Având în vedere aceste argumente, nu se poate considera sub nicio formă că echivalarea semnăturii avansate cu semnătura olografă reprezintă o vulnerabilizare a serviciilor publice și sistemelor care utilizează documente electronice.

Înscrisul sub semnătură privată și începutul de dovadă scrisă. Corelare cu semnătura electronică simplă, respectiv avansată

Legiuitorul român a definit înscrisul sub semnătură privată ca fiind *cel care poartă semnătura părților*, indiferent de suportul său material, arătând că *nu este supus niciunei alte formalități, în afara excepțiilor prevăzute de lege* (art. 272 din Codul de procedură civilă). Altfel spus, norma generală de drept nu impune *de plano* nicio condiție suplimentară pentru ca înscrisul sub semnătură privată să producă efecte, indiferent de suportul material pe care se află. Potrivit art. 273 alin. (1) din Codul de procedură civilă, *înscrisul sub semnătură privată, recunoscut de cel căruia îi este opus sau, după caz, socotit de lege ca recunoscut, face dovada între părți până la proba contrară*. Așadar, fie că suntem în prezența unui înscris pe suport hârtie (semnat olograf), fie că suntem în prezența unui înscris în formă electronică (semnat cu o semnătură electronică), efectul său juridic este același: face dovada între părți dacă este recunoscut de partea căreia i se opune sau dacă este socotit de lege ca recunoscut.

În ceea ce privește începutul de dovadă scrisă, acesta a fost reglementat în art. 310 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia:

(1) *Se socotește început de dovadă scrisă orice scriere, chiar nesemnată și nedatată, care provine de la o persoană căreia acea scriere i se opune ori de la cel al cărui succesor în drepturi este acea persoană, dacă scrierea face credibil faptul pretins.*

(2) *Constituie început de dovadă scrisă și înscrisul, chiar nesemnat de persoana căreia acesta i se opune, dacă a fost întocmit în fața unui funcționar competent care atestă că declarațiile cuprinse în înscris sunt conforme celor făcute de acea persoană.*

(3) *Începutul de dovadă scrisă poate face dovada între părți numai dacă este completat prin alte mijloace de probă, inclusiv prin proba cu martori ori prin prezumții.*



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Altfel spus, se poate considera început de dovadă scrisă orice scriere (chiar nesemnată) care provine de la persoana căreia i se opune, dacă face credibil faptul pretins.

În condițiile în care legiuitorul român a înțeles, prin norme generale, să confere o anumită valoare probatorie, respectiv un efect juridic unui înscris nesemnat de partea căreia i se opune, ar fi excesiv să nu se atribuie același efect, respectiv aceeași valoare probatorie unui înscris ce poartă o semnătură electronică avansată, respectiv o semnătură electronică simplă. Într-o asemenea ipoteză, s-ar ajunge la o situație de echivalență între un înscris nesemnat deloc și un înscris ce poartă o semnătură electronică simplă sau avansată. Implicit, s-ar ajunge la situația la care s-ar ignora cu desăvârșire importanța și scopul condițiilor impuse de art. 26 din Regulament cu privire la semnătura avansată.

În plus, semnătura electronică simplă și, cu atât mai mult, cea avansată sunt create prin utilizarea de semnatar a unor date unice de creare a semnăturilor electronice, astfel cum sunt prevăzute de art. 3 pct. 13 din Regulament. Aceste date unice de creare prezintă un grad diferit de securitate, în funcție de trăsăturile acestora – sunt exclusiv sub controlul semnatarului, prezintă un grad ridicat de încredere etc. În orice caz, datele unice de creare prezintă un grad minim de securitate, capabil să asigure chiar și înscrisului în formă electronică, semnat cu o semnătură electronică simplă, o forță probatorie mai mare decât a începutului de dovadă scrisă (de esența căruia este absența cu desăvârșire a semnăturii).

Așa cum am menționat anterior, statul român are obligația de a găsi o soluție legislativă echilibrată prin care să confere efect juridic și semnăturilor electronice simple și avansate.

Tendința în spațiul Uniunii Europene

Există state europene care au reglementat deja, în dreptul intern, efectele juridice ale semnăturii electronice avansate, din dorința de a spori și eficientiza serviciile on-line, activitățile economice electronice și comerțul electronic în interiorul Uniunii Europene.

▪ Danemarca

- nu există limitări în ceea ce privește utilizarea semnăturii electronice, iar dacă semnătura electronică este contestată, este obligația părții care pretinde că semnătura este validă să o dovedească.
- legislația din Danemarca permite semnarea prin semnătură electronică avansată a documentelor administrative, a documentelor de înregistrare a terenurilor și a documentelor legate de activitatea de creditare.

▪ Spania

- prin Legea nr. 59/2003 privind semnătură electronică și Legea nr. 34/2002 privind comerțul electronic, *credențialele de internet banking sunt asimilate unei semnături olografe*.
- atât semnătura electronică avansată, cât și cea simplă, se bucură de recunoaștere juridică în Spania; valoarea probatorie a semnăturii electronice avansate este consfințită în art. 25 al Legii 59/2003, iar utilizarea acesteia devine din ce în ce mai frecventă, fiind responsabilitatea fiecărei companii de a alege instrumentul adecvat.
- în cazul în care semnătura electronică este utilizată în cadrul unor documente juridice cu valoare probatorie, este important să se utilizeze un instrument tehnologic adecvat și, în special, ca acest instrument să respecte cerințele legale ale semnăturilor electronice avansate, stabilite prin Regulamentul (UE) nr. 910/2014.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

▪ Polonia

- Legea bancară nr. 140/1997 și Regulamentul emis de Consiliul de Miniștri nr. 236/2004 reglementează în mod expres posibilitatea încheierii de contracte prin mijloace electronice, *credențialele de internet banking fiind asimilate unei semnături olografe.*

▪ Ungaria

- conform legislației în vigoare în Ungaria, regula generală pentru contractele de servicii financiare, incluzând servicii financiare și servicii financiare auxiliare, este acceptarea (*cel puțin a*) semnăturii electronice avansate; excepția de la regulă o constituie contractele de credit ipotecar, care trebuie semnate olograf.
- pentru serviciile de plată sau de constituire de depozite sunt acceptate deja mijloace electronice identificate (mijloace care permit identificarea clară a persoanei și a momentului în care a fost efectuată operațiunea, respectiv recuperarea nealterată a informațiilor).
- documentele private pot fi semnate prin semnătură sau sigiliu electronic avansat, iar legislația permite semnarea electronică în cadrul unui sistem închis auditat (de exemplu, o tableta specială) prin mijloace digitale; în acest caz, un pachet conținând contractul, caracteristicile biometrice și certificatul de identificare a semnatarului se atașază la semnătura electronică avansată a furnizorului.

Potrivit Comisiei Europene, respectiv „*eIDAS implementation chart*”, semnătura electronică avansată a fost legiferată deja în Ungaria, Cehia, Marea Britanie, Slovacia și Suedia.

Având în cele arătate, vă rog să susțineți adoptarea prezentei propuneri legislative.

Inițial,

senator PSD
Șerban NICOLAE