



Biroul permanent al Senatului

Bp. 613...../.....10.02.2022.....

Biroul permanent al Senatului

L. 90...../.....21.02.2022.....

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind consimțământul digital online, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniu

Analizând propunerea legislativă privind consimțământul digital online, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniu (b613/22.12.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/259/18.01.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D42/19.01.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca scop reglementarea exprimării consimțământului cu ajutorul tehnologiei informatice. Totodată, propunerea legislativă modifică și completează o serie de acte normative.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. În ceea ce privește soluțiile legislative preconizate la **art.I** al proiectului, precizăm că, potrivit prevederilor art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000, *„actul normativ trebuie să se integreze organic în*

sistemul legislației, scop în care (...) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune". De altfel, la **art.2** din prezenta propunere legislativă se precizează în mod expres faptul că „prezenta lege se completează cu dispozițiile legale privind încheierea, validitatea și efectele actelor juridice”.

În acest sens, menționăm faptul că, potrivit prevederilor **art.267** din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, „*înscrisurile făcute în formă electronică sunt supuse dispozițiilor legii speciale*”. Actul normativ care reglementează regimul juridic al semnăturii electronice și al **înscrisurilor în formă electronică** este Legea nr.455/2001, iar utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice este reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.38/2020. Pe de altă parte, din analiza conținutului propunerii legislative nu rezultă că aceasta ar stabili regimul juridic al înscrisurilor în formă digitală, așa cum prevede textul propus la **art.1**.

O altă reglementare în materie - care vizează contractele încheiate prin mijloace electronice, inclusiv validitatea, efectele juridice și proba acestora - este *Legea nr.365/2002 privind comerțul electronic*.

Ca urmare a celor de mai sus, în aplicarea dispozițiilor **art.14** alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia „*reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”, **ar fi fost de preferat ca actualele intervenții legislative să facă obiectul unor modificări și, după caz, completări ale legislației în vigoare.**

3. Cu referire la sintagma „consimțământ digital online”, recomandăm revederea acesteia deoarece, pe de o parte, prezintă aspecte pleonastice și, pe de altă parte, este eliptică, nefiind clar dacă termenii „digital” și „online” sunt atribute ale substantivului „consimțământul” sau sunt modalități de exprimare a consimțământului.

Totodată, în ceea ce privește definiția expresiei „consimțământul digital online”, prevăzută la **art.5 alin.(1) lit.a)** din proiect, semnalăm că, în actuala redactare, norma este improprie stilului normativ, deoarece este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea acesteia. Menționăm că, *de lege lata*, potrivit prevederilor **art.1.204** din Legea

nr.287/2009 privind Codul civil, **„consimțământul părților trebuie să fie serios, liber și exprimat în cunoștință de cauză”**.

Precizăm că esența actului juridic civil constă în faptul că acesta este o manifestare de voință săvârșită cu intenția de a produce efecte juridice. Voința juridică este un fenomen psihologic de natură subiectivă, care presupune reunirea a două elemente: consimțământul și cauza. Prin urmare, elementele relevante, în plan juridic, ale procesului psihologic sunt hotărârea exteriorizată și motivul determinant. Tradus în limbaj juridic, motivul determinant este cauza sau scopul actului juridic, iar hotărârea exteriorizată nu este altceva decât consimțământul. Astfel, **consimțământul este o condiție de fond, esențială, de validitate a actului juridic civil, iar prin consimțământ se exprimă manifestarea hotărârii de a încheia un act juridic civil.**

4. În ceea ce privește norma preconizată pentru art.4, instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ **nu precizează motivele pentru care serviciul de consimțământ digital ar urma să fie furnizat „gratuit și universal” de către Serviciul de Telecomunicații Speciale.** Menționăm că, raportat la semnătura electronică, potrivit art.3¹ alin.(1) din Legea nr.455/2001, Serviciul de Telecomunicații Speciale furnizează **„servicii de certificare calificată destinate exclusiv personalului autorizat din cadrul instituțiilor și autorităților publice, în scopul îndeplinirii atribuțiilor funcționale”**.

5. Pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art.6 alin.(1) teza I din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă*, **„proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”**.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”** (Decizia nr.22/2016) și că **„respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție”** (Decizia nr.589/2020).

Din analiza soluțiilor legislative preconizate prin prezenta propunere legislativă, s-a constatat că instituie reguli insuficient

conturate, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă sau care sunt fie necorelate, fie incomplete ori imprecise. Totodată, semnalăm că normele propuse sunt redactate într-o manieră care nu este de natură să permită înțelegerea, interpretarea și aplicarea soluțiilor normative preconizate, **fiind astfel susceptibile să încalce prevederile art.1 alin.(5) din Constituție**, după cum urmează:

5.1. După titlu, ar fi fost necesară introducerea **formulei introductive** consacrate la art.42 alin.(2) din Legea nr.24/2000, în următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

5.2. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, formula „Art.I – Lege privind consimțământul digital online” trebuie eliminată, iar art.II-V vor fi numerotate cu cifre arabe.

Totodată, față de redactările „Articolul 1”, „Articolul 2”..., uzitate în textul proiectului de lege, precizăm că, în accepțiunea art.47 alin.(3) din Legea nr.24/2000, articolul se exprimă în textul legii prin abrevierea „Art.”.

5.3. Art.51 alin.(3) din Legea nr.24/2000 prevede că, în cadrul structurii actului normativ, *„articolele pot fi grupate pe capitole, care se pot împărți în secțiuni, iar acestea, după caz, în paragrafe”*. Or, **secțiunea a 2-a a capitolului I** al proiectului de act normativ conține un singur articol, art.5, soluție ce contravine normelor de tehnică legislativă menționate, potrivit cărora atât capitolele cât și secțiunile trebuie să aibă în componență minim două articole. Ca atare, este necesară eliminarea împărțirii pe secțiuni a Capitolului V, care conține doar 5 articole.

5.4. Cele două alineate ale **art.5** reglementează două dispoziții normative diferite – definirea unor termeni și expresii, respectiv condițiile de validitate a consimțământului digital – motiv pentru care sugerăm structurarea acestora în două articole distincte, art.5 și art.6; în ipoteza însușirii acestei observații, celelalte articole urmează a fi renumerotate.

5.5. În acord cu observația anterioară și cu uzanțele normative, **partea introductivă a noului art.5** ar urma să fie redată astfel:

„Art.5 - În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații.”.

De asemenea, literele **noului art.5** vor fi redactate sub forma „a)”, „b)” etc.

La **lit.b)** și **c)**, definiția expresiilor „*date în formă digitală*” și „*înscris în formă digitală*” sunt similare definițiilor expresiilor „*date în formă electronică*” și „*înscris în formă electronică*” de la art.4 pct.1 și 2 din Legea nr.455/2001. În privința acestor norme, trebuie să se facă aplicarea art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia „*în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere*”.

În ceea ce privește noțiunile de „înscris în formă digitală” și „date în formă digitală”, menționăm că reglementările aplicabile folosesc terminologii diferite pentru definirea unor astfel de înscrisuri. Astfel, *Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică* folosește sintagmele „înscris în formă **electronică**” și, respectiv, „date în formă **electronică**”. Pe cale de consecință, din rațiuni de unitate terminologică, recomandăm folosirea acestor noțiuni în cuprinsul prezentei propuneri legislative în forma prevăzută de Legea nr.455/2001.

Cât privește norma preconizată pentru **lit.d)**, pentru corectitudinea exprimării, sugerăm ca aceasta să debuteze astfel: „d) beneficiarul reprezintă **persoana** care ia cunoștință de conținutul înscrisului...”. Totodată, sugerăm eliminarea celei **de-a doua teze a lit.d)**, ca fiind superfluă, în condițiile în care beneficiarii ai consimțământului digital pot fi orice persoane care aleg să își exprime consimțământul în această formă, nu numai persoanele nevătătoare sau neștiutoare de carte.

Referitor la norma preconizată la **teza a doua a lit.e)**, recomandăm reanalizarea și clarificarea acesteia, inclusiv din perspectiva observației formulată la pct.8 al prezentului aviz.

La **lit.f)**, sugerăm reformularea normei propuse astfel:

„f) comunicarea și aducerea la cunoștință a înscrisului **reprezintă** procesul prin care acesta este adus la cunoștință beneficiarului **în format digital, sub formă de text**, audio sau video”.

La **lit.g)**, pentru corectitudinea exprimării, recomandăm ca norma propusă să fie redată astfel:

„g) validarea luării cunoștință de conținutul înscrisului reprezintă procesul prin care beneficiarul își exprimă în format **digital** consimțământul asupra **conținutului acestuia**”.

5.6. Sub rezerva observației generale reținute la pct.8 al prezentului aviz, formulăm următoarele observații referitoare la redactarea **capitolelor II și III** ale propunerii legislative:

(1) Raportat la prevederile art.51 alin.(3) din Legea nr.24/2000, un capitol nu poate fi alcătuit dintr-o secțiune sau dintr-un singur articol. Ca atare, recomandăm eliminarea titlului „Secțiunea 1 Dispoziții comune” și a titlului „Capitolul I Sancțiuni”. Astfel, actualele art.6-8 se vor regăsi în cuprinsul capitolului II, iar capitolul IV devine capitolul III.

(2) La **actualul art.6**, formularea „cu respectarea actelor normative în vigoare” este superfluă și va fi eliminată.

(3) Întrucât **actualul art.7** cuprinde în fapt o enumerare a atribuțiilor Furnizorului, sugerăm restructurarea acestuia astfel:

„**Art.7 – Furnizorul îndeplinește următoarele atribuții:**
a) pune la dispoziție ...”.

(4) La **actualul art.8**, va fi eliminat marcajul „(1).”, întrucât conține un singur alineat. Referitor la exprimarea „potrivit legii”, menționăm prevederile art.50 alin.(2) din Legea nr.24/2000, care prevăd că, *„dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”*.

Totodată, semnalăm că, în actuala redactare, norma este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege care este natura sancțiunii și nici dacă este vorba de o formă de răspundere administrativă, disciplinară sau civilă.

5.7. Referitor la norma preconizată pentru **actualul art.9**, în concordanță cu uzanțele normative, recomandăm următoarea formulare:

„**Art. ...** - Cuanțumul despăgubirilor prevăzute la **art. ...** va fi actualizat prin hotărâre a Guvernului în funcție de **rata inflației**.”

5.8. Pentru aceleași considerente, norma propusă la **actualul art.10** va fi redată astfel:

„**Art. ...** – În termen de 6 luni de la data **intrării în vigoare** a prezentei legi, ... va elabora **normele tehnice și metodologice de aplicare a acesteia**”.

Referitor la termenul propus pentru elaborarea normelor de aplicare a legii, facem precizarea că, potrivit art.55 alin.(2) din Legea nr.24/2000, *„în cazul în care, pentru punerea în aplicare a unui act normativ, sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a acestora și data intrării lor în vigoare, care să nu depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ”*.

5.9. Având în vedere prevederile art.78 din Constituție, potrivit căreia „legea se publică în Monitorul Oficial al României și **intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei**”, este necesară eliminarea **actualului art.11** sau, după caz, reformularea acestuia.

5.10. Partea dispozitivă a actualului art.II va fi reformulată astfel:

„Art. ... – La articolul 268 din **Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.247 din 10 aprilie 2015, cu modificările și completările ulterioare, **după alineatul (2)** se introduce un nou alineat, alin.(3), cu următorul cuprins:

„(3) Prin excepție de la ...” ”.

Pentru unitate terminologică, sugerăm ca partea finală a normei propuse la **art.268** pentru **alin.(3)** să fie redată astfel: „... cu ajutorul **serviciului de consimțământ digital**, în conformitate cu Legea privind consimțământul digital, **precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**”.

5.11. Partea dispozitivă a actualului art.III va fi reformulată astfel:

„Art. ... – La articolul 1.045 din **Legea nr.287/2009 privind Codul civil**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.505 din 15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (4) se modifică după cum urmează:”.

Cu privire la norma propusă la **art.1.045** pentru **alin.(4)**, în vederea asigurării caracterului complet al normei și în acord cu prevederile art.96 alin.(3) din *Legea notarilor publici și a activității notariale nr.36/1995*, recomandăm următoarea formulare:

„(4) Pentru a lua consimțământul unui nevăzător sau al unei persoane neștiutoare de carte, notarul public **va întreba dacă a auzit bine când i s-a citit cuprinsul testamentului și dacă cele auzite**

reprezintă voința sa ori poate aplica, la solicitarea nevăzătorului sau a persoanei neștiutoare de carte, prevederile art.268 alin.(3) din Codul de procedură civilă, consemnând aceasta în încheierea de autentificare”.

5.12. La partea **dispozitivă a actualului art.IV**, expresia „Monitorul Oficial, Partea I nr.237 din...” va fi redată sub forma „Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.237...”, iar textul propus pentru alin.(4) va debuta astfel:

„(4) Pentru actele de ...”.

Semnalăm că, în actuala redactare, norma preconizată pentru **art.97 alin.(4)** este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege dacă este vorba despre luarea consimțământului, pentru actele de administrare, al celor care - din pricina infirmității, a bolii sau din orice alte cauze - nu pot semna sau dacă soluția legislativă vizează toate actele de conservare și administrare.

5.13. La **art.V**, considerăm că, în forma propusă, norma preconizată pentru **art.71 alin.(3)** este lipsită de eficiență legislativă, motiv pentru care sugerăm eliminarea acesteia.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.121/9.02.2022