



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2283 din 03.04. 2021

La nr. 7/3-1273 din 29.03.2021

Serviciul de Informații și Securitate

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere (remis repetat la REA nr.ELO20/6918 din 04.11.2020).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director

Ruslan FLOCEA

nr. de înregistrare	7/3-1585
«13»	04 2021
S.I.S. al Republicii Moldova	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7216 din 09.04.2021

la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere (remis repetat la REA nr.ELO20/6918 din 04.11.2020)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Serviciul de Informații și Securitate, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web oficială a Serviciului de Informații și Securitate www.sis.md la compartimentul Transparență/Transparența decizională, fără însă de indicarea părții responsabile de recepționarea recomandărilor și a datelor de

contact ale acesteia.

În aceste condiții, părțile interesate vor fi în dificultate de a solicita anumite detalii privind proiectul elaborat, precum și de a înainta eventualele propuneri cu privire la acesta.

În concluzie, menționăm că autorul a respectat parțial prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere a fost elaborat „în vederea creșterii încrederii în tranzacțiile electronice prin furnizarea unei baze comune pentru realizarea de interacțiuni electronice sigure între cetățeni, întreprinderi și autorități publice, contribuind astfel la creșterea eficienței serviciilor online în sectorul public și privat, a activității economice și a comerțului electronic”.

Proiectul urmărește realizarea armonizării legislației naționale cu Regulamentul (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.

În conformitate cu articolul 1 din proiectul legii - „Prezenta lege are drept scop asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieței naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere și stabilește cadrul juridic pentru semnăturile electronice, sigiliile electronice, mărcile temporale electronice, documentele electronice, serviciile de distribuție electronică înregistrate și serviciile de certificare pentru autentificarea unei pagini web”.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public manifestat prin aprobarea unor norme ajustate la standardele comunitare privind identificarea electronică și serviciile de încredere.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Autorul menționează în nota informativă că „punerea în aplicare a legii nu va determina cheltuieli bugetare suplimentare, iar implementarea tehnică a noilor servicii de încredere este posibilă în cadrul infrastructurii cheilor publice deja existente”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Autorul anexează la nota informativă Analiza impactului de reglementare la proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere în care se definește problema, se stabilesc obiectivele, se identifică opțiunile, se efectuează analiza impacturilor opțiunilor, precum și se menționează despre modul de implementare și monitorizare a normelor din proiect.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

În proiect nu au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a atribuțiilor acestor entități.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere a fost elaborat „în vederea creșterii încrederii în tranzacțiile electronice prin furnizarea unei baze comune pentru realizarea de interacțiuni electronice sigure între cetățeni, întreprinderi și autorități publice, contribuind astfel la creșterea eficienței serviciilor online în sectorul public și privat, a activității economice și a comerțului electronic”.

Proiectul urmărește realizarea armonizării legislației naționale cu Regulamentul (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.

În conformitate cu articolul 1 din proiectul legii - „Prezenta lege are drept scop asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieței naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere și stabilește cadrul juridic pentru semnăturile electronice, sigiliile electronice, mărcile temporale electronice, documentele electronice, serviciile de distribuție electronică înregistrate și serviciile de certificare pentru autentificarea unei pagini web”.

În redacția propusă, proiectul nu conține factori de risc care să genereze apariția riscurilor de corupție.

09.04.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

V. Curmei



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2- 8135 din 03.12. 2021

La nr. 31-06-836-9103 din 23 noiembrie 2021

, Serviciul Informații și Securitate

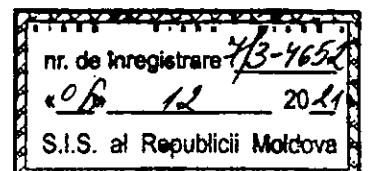
copie: Agenția de Guvernare Electronică

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7587 din 03.12.2021

la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere (remis repetat - REA nr.ELO20/6918 din 04.11.2020; REA nr.ELO21/7216 din 09.04.2021)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Serviciul de Informații și Securitate, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia sunt plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Serviciului Informații și Securitate www.sis.md la compartimentul Transparența decizională, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a

putea recepționa și prezenta recomandări referitoare la proiect.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială indicată *supra*, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, se atestă că transparența decizională a fost asigurată.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „[...] proiectul urmărește alinierea legislației naționale în domeniul semnăturii electronice la normele europene. Totodată, acesta va impulsiona dezvoltarea serviciilor electronice, precum și va reglementa noi servicii aferente semnăturii electronice, care la moment nu se regăsesc în legislația națională, cum ar fi: identificarea electronică, sigilii electronice, mărci temporale electronice, certificate de securitate pentru pagini web. Stabilirea între Republica Moldova și Uniunea Europeană a unui mecanism unic de funcționare a serviciilor de certificare a cheilor publice va facilita dezvoltarea cooperării internaționale în domeniul comerțului electronic.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune adoptarea Legii privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere, în vederea reglementării unor noi servicii și mecanisme aferente semnăturii electronice, sigiliilor electronice, mărcilor temporale electronice, documentelor electronice, serviciilor de distribuție electronică înregistrate și serviciilor de certificare pentru autentificarea unei pagini web, necesare pentru asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieții naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida reglementările privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă, fapt ce va asigura dezvoltarea serviciilor electronice.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să

conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Punerea în aplicare a legii nu va determina cheltuieli bugetare suplimentare, iar implementarea tehnică a noilor servicii de încredere este posibilă în cadrul infrastructurii cheilor publice deja existente.”

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

La fel, pct.2 alin.(3) la anexa nr.1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede că: „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum și rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.” În acest sens, constatăm că proiectul este însoțit de analiza impactului de reglementare conform cerințelor statuate în Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Astfel, potrivit analizei impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător: „[...] Principalele părți interesate în promovarea prezentului proiect sunt: 1. persoanele fizice care utilizează serviciile electronice guvernamentale; 2. persoanele juridice de drept privat, care la moment nu pot obține sigilii electronice pentru companii, dar și certificate electronice pentru sistemele informaționale automatizate; 3. entitățile publice care prestează servicii electronice guvernamentale, în special din domeniul fiscal [...]”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus parțial într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind în mare parte cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, în conținutul proiectului se constată prevederi confuze în ceea ce privește utilizarea sintagmei „după caz”, „încălcarea prevederilor prezentei legi”, „alte obligații stabilite de legislație” care pot fi interpretate abuziv și în consecință, poate încuraja agenții publici responsabili la acte de corupție.

Analiza detaliată a factorilor de risc identificați este efectuată la Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului de lege au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.4¹ alin.(4) din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, art.26 ale Legii integrității nr.82/2017, art.3 alin.(1), art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.1 lit.c), art.5 alin.(1) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de Republica Moldova, prin Legea nr.158/2007, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea autorității publice centrale cu atribuții de supraveghere și control în domeniul identificării electronice și serviciilor de încredere.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor dispoziții propuse prin proiect riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Art.7 alin.(4) din proiectul de lege -

Art.7 Accreditarea prestatorului de servicii de încredere

(4) Organul de supraveghere și control, în baza documentelor prezentate, în termen de 30 de zile, adoptă decizia privind acreditarea prestatorului de servicii de încredere sau privind refuzul de acreditare.

Obiecții:

Potrivit normei propuse, organul de supraveghere și control este ținut, în baza documentelor prezentate, să adopte o decizie de acreditare sau refuz de acreditare a prestatorului de servicii de încredere.

Urmare a analizei detaliate a proiectului de lege, se atestă lipsa reglementării documentelor necesar a fi prezentate de prestatorii de servicii de încredere, fapt ce prezintă un potențial risc de corupție aferent procesului de acreditare. Or, potrivit art.4¹ alin.(4) din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, „*Condițiile generale, drepturile și obligațiile materiale și procedurale cu caracter primar cu privire la solicitarea, eliberarea și retragerea certificatelor se stabilesc prin lege. Pentru eliberarea unui certificat, legea prevede documentele care se anexează la cerere, taxa sau modul de stabilire a acesteia, precum și lista condițiilor generale a căror neîndeplinire poate conduce la retragerea sau anularea certificatului. Guvernul aprobă, în limitele legii, procedura amănunțită și cerințele de solicitare, eliberare și retragere/anulare a unui certificat, cu indicarea particularităților de procedură și a condițiilor în cazul în care un certificat se acordă în mod diferit în funcție de specificul obiectului și/sau subiectului.*”

Respectiv, lipsa reglementării exprese a întregului spectru de documente necesar a fi prezentate organului de control și supraveghere va crea condiții prielnice apariției manifestărilor de corupție rezultate din abuzuri și atribuții excesive ale entităților publice care vor pune în aplicare relementările propuse. Or, potrivit preambulului din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de Republica Moldova, prin Legea nr.158/2007, se statuează că, statele părți, trebuie să ia, în egală măsură conștiința principiilor buneii gestiuni a afacerilor publice și a bunurilor publice, de echitate, de responsabilitate și de egalitate în fața legii, precum și de necesitate a păstrării integrității și favorizării unei culturi de refuz al corupției.

Recomandări:

Completarea proiectului cu indicarea exhaustivă a documentelor necesar a fi prezentate de prestatorii de servicii de încredere.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă

Art.7 alin.(6) și alin.(7) din proiectul de lege -

Art.7 Accreditarea prestatorului de servicii de încredere

(6) Modul de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat se stabilește prin act normativ al organului de supraveghere și control.

(7) Modul de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat se stabilește de Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, în partea în care nu este reglementat de prezenta lege.

Obiecții:

În textul normelor propuse, se atestă un conflict intern în partea ce ține de stabilirea actului normativ care va reglementa modul de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Astfel, potrivit alineatului (6) al articolului 7 din proiect, modul de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat, urmează a fi stabilit prin actul normativ al organului de supraveghere și control, iar potrivit alineatului (7) al aceluiași articol, acest mod se va stabili de Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, în partea în care nu este reglementat de prezenta lege. Or, potrivit art.4¹ alin.(4) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, „Condițiile generale, drepturile și obligațiile materiale și procedurale cu caracter primar cu privire la solicitarea, eliberarea și retragerea certificatelor se stabilesc prin lege. Pentru eliberarea unui certificat, legea prevede documentele care se anexează la cerere, taxa sau modul de stabilire a acestora, precum și lista condițiilor generale a căror neîndeplinire poate conduce la retragerea sau anularea certificatului. Guvernul aprobă, în limitele legii, procedura amănunțită și cerințele de solicitare, eliberare și retragere/anulare a unui certificat, cu indicarea particularităților de procedură și a condițiilor în cazul în care un certificat se acordă în mod diferit în funcție de specificul obiectului și/sau subiectului.”

Pericolul coruptibilității reglementării defectuoase a normelor propuse rezidă în crearea unor precondiții pentru factorii de decizie, care, sub influența factorilor de corupție, vor putea aplica o procedură diferită, „convenabilă” în raport cu prestatorii de servicii de încredere calificați, iar aceștia se vor vedea nevoiți să recurgă la acte de corupție în vederea aplicării celei mai convenabile norme pentru obținerea certificatului de acreditare, ceea ce este contrar interesului public. Respectiv, prevederea unei și a aceleiași modalități de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat în acte diferite, adoptate/aprobate de entități diferite, va putea crea o disonanță între dispozițiile aferente obiectului de reglementare, fapt ce va crea premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Or, în accepțiunea art.5 alin.(1) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de Republica Moldova, prin Legea nr.158/2007, „Fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparentă și responsabilitate.”

Recomandări:

Excluderea alineatului (6) și alineatului (7) din articolul 7 din proiect, cu substituirea acestora cu un alineat nou care să prevadă o modalitate unică de solicitare, acordare, suspendare și retragere a certificatului de acreditare a prestatorului de servicii de încredere calificat.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.7 alin.(9) din proiectul de lege -

Art.7 Acordarea prestatorului de servicii de încredere

(9) Prestatorii de servicii de încredere calificați sunt obligați, pe parcursul întregului termen de acreditare, să asigure respectarea cerințelor în conformitate cu care a fost acreditat. În cazul apariției circumstanțelor care fac imposibilă asigurarea respectării acestor cerințe, prestatorul de servicii de încredere calificat urmează să notifice organul de supraveghere și control despre acest fapt în decurs de 24 de ore.

Obiecții:

Reglementarea propusă prescrie în obligația prestatorului de servicii de încredere, asigurarea respectării cerințelor, în conformitate cu care a fost acreditat. Din analiza detaliată a prevederilor prezentei legi nu se prezintă careva norme care să reglementeze cerințele în conformitate cu care prestatorii de servicii de încredere urmează să le respecte, fiind astfel o lacună de reglementare, care, la aplicare, poate determina riscuri de corupție. Or, potrivit art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.”

Pericolul coruptibilității a omisiunii reglementării cerințelor de acreditare riscă să condiționeze apariția unor discreții excesive din partea exponenților publici, care sub influența factorilor de corupție, vor putea stabili cerințe excesive, numeroase, complicate sau dificil de îndeplinit în raport cu natura obligației realizarea căreia este solicitată de a fi respectată de către prestatorul de servicii de încredere. În circumstanțele expuse, prestatorul de servicii de încredere va fi tentat să recurgă la metode corupte pentru ași asigura îndeplinirea obligațiilor prescrise, fapt ce contravine art.1 lit.) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, ratificată de Republica Moldova, prin Legea nr.158/2007, care indică faptul că, obiectivul unui stat constă în promovarea integrității, responsabilității și bunei gestiuni a afacerilor publice și a bunurilor publice.

Recomandări:

Reglementarea expresă a cerințelor în conformitate cu care prestatorii de servicii de încredere sunt acreditați.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

cu un număr de
7 din totalul de

Art.9 alin.(1) lit.i) din proiectul de lege -
Articolul 9. Obligațiile prestatorului de servicii de încredere
(1) Prestatorul de servicii de încredere este obligat:
lit.i) să îndeplinească alte obligații stabilite de legislație.

Obiecții:

În aria de reglementare a obligațiilor stabilite în sarcina prestatorului de servicii de încredere, se include și îndeplinirea unor *alte obligații stabilite de legislație*, fapt care, la aplicare, poate admite interpretări abuzive în partea ce ține de imputarea respectării/nerespectării unor anumite obligații de către prestatorii de servicii de încredere, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Totodată, prin trimiterea, la întreaga legislație incidentă pentru identificarea obligațiilor aferente prestatorilor de servicii de încredere, se atestă ca fiind dificilă stabilirea actului normativ pertinent, situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri. Or, în corespundere cu art.3 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea unui proiect de act normativ urmează a se respecta principiul oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.

Astfel, prin Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin.(6) art.63 din Codul de procedură penală, Curtea a conchis că: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”*

Formulele generale și abstracte într-un caz concret pot afecta funcționalitatea legii, aplicarea ei corectă și sistemică, ceea ce ar denatura principiul calității legii.

Astfel, este necesar a se evita, pe cât este posibil, insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate și în sarcina cărora se impune respectarea anumitor obligații.

Recomandări:

Reglementarea expresă a obligațiilor care necesită a fi îndeplinite de către prestatorii de servicii de încredere cu sau fără trimiterea expresă la actul normativ sau norma concretă care prevede obligațiile incidente a fi îndeplinite.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.11 alin.(3) lit.a) din proiectul de lege -

Articolul 11. Examinarea cererii de certificare a cheii publice

(3) Decizia privind refuzul de certificare a cheii publice se adoptă de către prestatorul de servicii de încredere în cazul:

a) încălțării prevederilor prezentei legi;

Obiecții:

Norma stabilește în sarcina prestatorului de servicii de încredere, de a adopta decizia de refuz de certificare a cheii publice în caz că solicitantul a admis *încălțarea prevederilor prezentei legi*, fiind însă o reglementare prea generală care se impune a fi respectată și impredictibilă pentru persoana incidentă raporturilor juridice prescise, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție.

Astfel, din analiza sistemică a normelor din proiect, se evocă reglementări privind: acreditarea prestatorului de servicii de încredere (art.7 din proiect), obligațiile prestatorului de servicii de încredere (art.9 din proiect), obligațiile titularului certificatului cheii publice (art.16 din proiect); cerințe pentru semnăturile electronice și sigiliile electronice avansate (art.22 din proiect), etc. Respectiv, prevederea unui asemenea temei în baza căruia prestatorul de servicii de încredere va putea emite o decizie de refuz de certificare a cheii publice riscă admiterea unor interpretări abuzive la aplicare, prin invocarea nerespectării oricărei norme din lege sau invers, neadoptarea unei decizii de refuz, în cazul în care anumite condiții imperative prevăzute de lege nu au fost respectate de solicitant, existând un "spațiu de manevră coruptibil" în acest sens. Or, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

În această ordine de idei, se profilează faptul că exponenții publici vor putea prejudicia abuziv, cu intenții corupte, drepturile și interesele solicitanților prin impunerea respectării *ad literam* prevederile prezentei legi, iar aceștia din urmă se vor vedea tentați să corupă exponenții publici "în avans", pentru a evita emiterea unei decizii defavorabile în acest sens.

Recomandări:

Trimiterea concretă la normele imperative incidente respectării de către solicitantul de certificare a cheii publice.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Serviciul de Informații și Securitate și are drept scop adoptarea Legii privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere, în vederea reglementării unor noi servicii și mecanisme aferente semnăturii electronice, sigiliilor electronice, mărcilor temporale electronice, documentelor electronice, serviciilor de distribuție electronică înregistrate și serviciilor de certificare pentru autentificarea unei pagini web, necesare pentru asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieții naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării discreționare, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme contradictorii, formulări ambigue care stabilesc drepturi excesive, discreționare, pentru persoanele responsabile de aplicare. Totodată, prin normele proiectului se acordă în mod discreționar organului de supraveghere și control dreptul de a stabili măsuri în raport cu prestatorii de servicii de încredere, deși acestea nu sunt prevăzute în proiectul de lege, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

03.12.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, inspector principal





CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004. mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6976 din 05.11.2020

La nr. 73-3102 din 21.10.2020

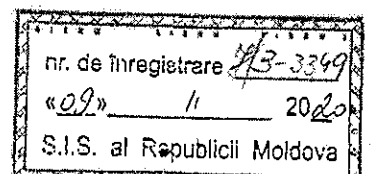
Serviciul de Informații și Securitate

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6918 din 04.11.2020

la proiectul de lege privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Serviciul de Informații și Securitate, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web oficială a Serviciului de Informații și Securitate www.sis.md la compartimentul Transparență/Transparența decizională, fără însă de indicarea părții responsabile de recepționarea recomandărilor și a datelor de contact ale acesteia.

În aceste condiții, părțile interesate vor fi în dificultate de a solicita anumite detalii privind proiectul elaborat, precum și de a înainta eventualele propuneri cu privire la acesta.

În concluzie, menționăm că autorul a respectat parțial prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere a fost elaborat „în vederea creșterii încrederii în tranzacțiile electronice prin furnizarea unei baze comune pentru realizarea de interacțiuni electronice sigure între cetățeni, întreprinderi și autorități publice, contribuind astfel la creșterea eficienței serviciilor online în sectorul public și privat, a activității economice și a comerțului electronic”.

Proiectul urmărește realizarea armonizării legislației naționale cu Regulamentul (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.

În conformitate cu articolul 1 din proiectul legii - „Prezenta lege are drept scop asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieței naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere și stabilește cadrul juridic pentru semnăturile electronice, sigiliile electronice, mărcile temporale electronice, documentele electronice, serviciile de distribuție electronică înregistrate și serviciile de certificare pentru autentificarea unei pagini web”.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public manifestat prin aprobarea unor norme ajustate la standardele comunitare privind identificarea electronică și serviciile de încredere.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să

conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Autorul menționează în nota informativă că „punerea în aplicare a legii nu va determina cheltuieli bugetare suplimentare, iar implementarea tehnică a noilor servicii electronice de încredere este posibilă în cadrul infrastructurii cheilor publice deja existente”.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Autorul anexează la nota informativă Analiza impactului de reglementare la proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere în care se definește problema, se stabilesc obiectivele, se identifică opțiunile, se efectuează analiza impacturilor opțiunilor, precum și se menționează despre modul de implementare și monitorizare a normelor din proiect.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus în mare parte într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Totuși, au fost identificate unele texte care acordă confuzie în tratarea sensului acestora.

Astfel, sintagmele de genul „poate fi prelungit”, „cu până la cel mult 30 de zile”, „poate aplica măsuri de suspendare”, „poate aplica măsuri de retragere” instituie posibilități de interpretare confuză și discreționară a normelor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în acesta.

În proiect au fost atestate unele norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a

atribuțiilor organului de supraveghere și control.

Dat fiind că unele norme comportă risc de interpretare confuză, aceasta poate duce la aplicarea discreționară a normelor în dependență de interes și scop, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

În special, normele se referă la procedura de suspendare/retragere a acreditării.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art.34 alin.(18) din proiectul legii - Articolul 34 Controlul în domeniul serviciilor de încredere (...) (18) Termenul minim stabilit de organul de supraveghere și control pentru lichidarea încălcărilor depistate constituie 10 zile lucrătoare, iar cel maxim - 30 zile lucrătoare după primirea prescripției expediate/înmânate împreună cu actul de control.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma stabilește termenul minim și maxim care poate fi acordat prestatorului de servicii de încredere pentru lichidarea încălcărilor depistate de către organul de supraveghere și control.</p> <p>Astfel, termenul poate varia între 10 zile lucrătoare și cel mult 30 de zile lucrătoare.</p> <p>Norma însă nu stabilește cazurile când se va acorda 10 zile și cazurile când se va acorda 30 de zile.</p> <p>Lipsa unor termene concrete, precum și lipsa reglementării modalității de stabilire și acordare a acestor zile vor crea condiții propice de aplicare a normei urmare a interpretării preferate cu riscul comiterii manifestărilor de corupție la etapa stabilirii termenului.</p> <p>În aceste condiții, organul de supraveghere și control va putea acorda termene diferite în unele și aceleași situații juridice.</p> <p>Totodată, lipsa stabilirii unor termene clare în anumite cazuri va pune în dificultate și prestatorii de servicii de a se conforma pentru lichidarea încălcărilor depistate (spre exemplu, în cazul acordării unor termene mici de conformare), ceea ce va intensifica solicitările de acordare a unor termene mai mari pentru lichidarea încălcărilor depistate, ceea ce poate duce la încurajarea comiterii riscurilor de corupție manifestate prin corupere activă/pasivă, trafic de influență, influențare necorespunzătoare ș.a.</p>

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea cazurilor urmare a cărora se vor putea acorda termenele de conformare sau completarea normei cu o prevedere care să prevadă condițiile și organul responsabil de stabilirea transparentă a cazurilor și a termenelor ce pot fi acordate pentru remedierea încălcărilor depistate de către organul de supraveghere și control.

Factori de risc:

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.34 alin.(19) din proiectul legii -

Articolul 34 Controlul în domeniul serviciilor de încredere

(...)

(19) În cazuri excepționale și la solicitarea oficială a prestatorului de servicii de încredere, termenul pentru lichidarea încălcărilor poate fi prelungit cu cel mult 20 de zile lucrătoare

Obiecții:

În opinia noastră, norma induce confuzie în posibilitatea acordată prestatorului de servicii de încredere de a solicita prelungirea termenului pentru lichidarea încălcărilor.

Astfel, nu se cunosc „cazurile excepționale” care pot fi considerate temeiuri justificative de prelungire a termenului pentru lichidarea încălcărilor.

La fel, sintagmele „poate fi prelungit” și „cu cel mult 20 de zile lucrătoare” acordă normei confuzie în acțiunile organului de supraveghere ce urmează să le întreprindă.

În acest sens, norma atribuie organului de supraveghere și control dreptul de a decide în mod unilateral atât la acordarea dreptului de prelungire a termenului, cât și la stabilirea termenului acestuia.

În concluzie, considerăm că norma va crea condiții de aplicare discreționară și abuzivă a acesteia cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea „cazurilor excepționale” la care termenul de prelungire pentru lichidarea încălcărilor poate fi prelungit cu cel mult 20 de zile lucrătoare.

La fel, propunem modificarea sintagmei „poate fi prelungit cu cel mult 20 de zile lucrătoare” cu textul „este prelungit cu termenul solicitat de prestatorul de servicii de încredere, termen care nu poate depăși 20 de zile lucrătoare”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

drepturilor/Obligații excesive

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- trafic de influență

- conflict de interese și/sau favoritism
- influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Art.34 alin.(21) din proiectul legii -

Articolul 34 Controlul în domeniul serviciilor de încredere

(...)

(21) În cazul constatării semnelor de compromitere a cheilor private ale prestatorului de servicii de încredere calificat, în cazul încălcării obligațiilor prevăzute de prezenta lege, precum și în cazul neînălăturării, în termenul stabilit, a datelor eronate din certificatele cheilor publice, *organul de supraveghere și control poate aplica măsuri de suspendare sau retragere a acreditării prestatorului de servicii de încredere calificat în conformitate cu prezenta lege*

Obiecții:

Norma acordă dreptul organului de supraveghere și control de a aplica măsuri de suspendare sau retragere a acreditării prestatorului de servicii de încredere calificat.

Astfel, prin utilizarea sintagmei „poate aplica măsuri de suspendare sau retragere” norma atribuie competențe confuze.

Textul prevederii face referință la temeiurile în care poate surveni atât suspendarea, cât și retragerea acreditării.

Or, suspendarea acreditării și retragerea acesteia sunt reglementate de normele articolelor 35 și, respectiv, 36.

Astfel, nu este clară inserarea în art.34 alin.(21) a temeiurilor de suspendare/retragere a acreditării.

În aceste condiții, norma comportă riscuri de corupție la etapa luării deciziei de suspendare sau de retragere.

Norma fiind permisivă va lăsa loc interpretărilor discreționare din partea organului de supraveghere și control, iar în unele cazuri va încuraja comiterea manifestărilor de corupție manifestate în special prin favoritism, corupere activă/pasivă, trafic de influență.

Recomandări:

Completarea normei articolului 35 și 36 cu temeiurile clare în care survine suspendarea și retragerea acreditării.

Factori de risc:

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

refuzul sau inacțiunea entității publice

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

• Legalizarea actelor de:

- abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu

-4-

Art.35 alin.(1) și art.36 alin.(1) din proiectul legii -

Articolul 35 Suspendarea și reluarea valabilității acreditării

(1) Acreditarea poate fi suspendată în conformitate cu legislația în domeniul reglementării activității de întreprinzător.

Articolul 36 Retragera acreditării

(1) Acreditarea poate fi retrasă în conformitate cu legislația în domeniul reglementării activității de întreprinzător

Obiecții:

În opinia noastră, se constată utilizarea eronată a cuvântului „poate” în contextul normelor.

Astfel, considerăm că prin sintagmele „poate fi suspendată” și „poate fi retrasă” se lasă loc interpretărilor discreționare în exercitarea obligațiilor organului de supraveghere și control.

În aceste condiții, chiar dacă norma expune temeiurile justificative de suspendare, respectiv de retragere, organul de supraveghere și control va fi în drept de a suspenda sau nu, respectiv de a retrage sau nu acreditarea.

Normele confuze crează condiții propice comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului substituirea sintagmei „poate fi suspendată” din conținutul art.35 alin.(1) cu sintagma „este suspendată”.

În aceeași ordine de idei, propunem substituirea sintagmei „poate fi retrasă” din conținutul art.36 alin.(1) cu sintagma „este suspendată”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.36 alin.(1) din proiectul legii -
Articolul 36 Retragera acreditării
(...)

(2) Drept temei pentru realizarea acțiunilor prevăzute de lege în vederea retragerii acreditării servesc:

c) depistarea unor date neautentice în documentele prezentate organului de supraveghere și control

Obiecții:

Drept temei pentru retragerea acreditării, conform lit.c) al art.36 este - depistarea unor date neautentice în documentele prezentate organului de supraveghere și control.

Totodată, drept temei pentru suspendarea valabilității acreditării, conform lit.b) al art.35 este - încălcarea de către prestatorul de servicii de încredere a obligațiilor stabilite de prezenta lege.

Analizând cele expuse mai sus, se conturează o neclaritate dacă acțiunea de prezentare a unor date neautentice în documente poate reprezenta, de fapt, o încălcare a obligațiilor stabilite de lege.

În aceste condiții, se va putea interpreta eronat aplicabilitatea normei cu riscul ca în unele cazuri să fie aplicată suspendarea acreditării, iar în alte cazuri să fie aplicată retragerea acreditării.

În redacția propusă, normele conțin în sine pericol de coruptibilitate a organului de supraveghere și control în vederea adoptării unei sau altei decizii.

Astfel, la implementare normele vor încuraja o conduită delictivă manifestată prin abuz de serviciu, depășire a atribuțiilor de serviciu și alte manifestări de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului excluderea neconcordanțelor identificate.

Astfel, norma conținută la lit.b) din articolul 35 urmează să fie reanalizată, deoarece unele încălcări de către prestatorul de servicii de încredere a obligațiilor stabilite de lege pot fi încadrate, eventual, în temeiuri de retragere a acreditării.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile de încredere a fost elaborat „în vederea creșterii încrederii în tranzacțiile electronice prin furnizarea unei baze comune pentru realizarea de interacțiuni electronice sigure între cetățeni, întreprinderi și autorități publice, contribuind astfel la creșterea eficienței serviciilor online în sectorul public și privat, a activității economice și a comerțului electronic”.

Proiectul urmărește realizarea armonizării legislației naționale cu Regulamentul (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.

În conformitate cu articolul 1 din proiectul legii - „Prezenta lege are drept scop asigurarea funcționării, la un nivel adecvat, a pieței naționale în domeniul de securitate a mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere și stabilește cadrul juridic pentru semnăturile electronice, sigiliile electronice, mărcile temporale electronice, documentele electronice, serviciile de distribuție electronică înregistrate și serviciile de certificare pentru autentificarea unei pagini web.

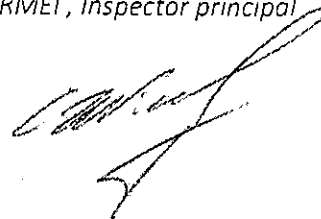
În conținutul proiectului au fost atestate unele norme care comportă risc de interpretare confuză, ceea ce poate duce la aplicarea discreționară a normelor în dependență de interes și scop, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Riscul de interpretare discreționară este susținut și de utilizarea ambiguă a unor sintagme, precum „poate fi prelungit”, „cu până la cel mult 30 de zile”, „poate suspenda/retrage acreditarea”.

În concluzie, propunem autorului reexaminarea normelor ce reglementează procedura de suspendare/retragere a acreditării conținute în capitolul III al proiectului legii în vederea eliminării factorilor de risc și a riscurilor de corupție identificați.

04.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal





CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО
БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/p-4749 din 10.08.2020

La nr. 18-23-5661 din 02.07.2020

Serviciul de Informații și Securitate

copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul legii privind identificarea electronică și serviciile electronice de încredere, (*număr unic 480/SIS/2020*), Vă comunicăm, reieșind din limitele de competență, următoarele.

În conținutul articolului 2 se regăesc noțiuni care se definesc în sensul prezentei legi. Analiza noțiunilor denotă faptul că unele din acestea sunt cuprinse și în alte acte legislative, spre exemplu, Legea nr.1069/2000 cu privire la informatică, Legea nr.467/2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, Hotărârea Guvernului nr.405/2014 privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign), Hotărârea Guvernului nr.1090/2013 privind serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass).

În acest context, propunem a uniformiza cadrul legal național prin utilizarea unor și aceleași noțiuni care redau același fenomen în vederea excluderii interpretărilor ambigue și confuze.

Semnificația noțiunii de „document electronic” nu prevede careva specificații concrete referitoare la ce este un „document electronic” și în ce condiții poate fi utilizat. Analizând normele statuate la art.41 și art.45 din proiect, propunem redefinirea noțiunii de „document electronic”.

Clasificarea enumerată la art.18 este incompletă din considerentul că în legislația națională se face referință și la „semnătura electronică avansată calificată”. Astfel, urmează de analizat dacă „semnătura electronică avansată calificată” reprezintă unul din tipurile de semnături electronice și sigilii electronice, ale căror principii și mecanisme de utilizare sunt reglementate de legea prenotată.

Deși la articolul 27 este utilizată noțiunea de „dispozitiv de verificare a semnăturii sau sigiliului electronic”, în conținutul articolului 2 nu se regăsește semnificația noțiunii.

La articol 46 și articolul 49 nu este clară semnificația noțiunilor de „purtător material” și „suport material”. Astfel, se crează confuzie în privința utilizării acestor termeni, fie că se referă la un dispozitiv de stocare a datelor în formă electronică, fie că la date

înregistrate pe suport de hârtie. În esență, considerăm că noțiunile reprezintă același lucru, reprezentând o tautologie.

În ceea ce privește efectuarea expertizei anticorupție asupra proiectului (număr unic 480/SIS/2020), Vă comunicăm că proiectul nu conține avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că redacția proiectului poate suferi ulterior modificări și completări. În vederea excluderii neconcordanțelor între constatările expertizei anticorupție și prevederile proiectului definitiv, comunicăm că expertiza sus-citată se va efectua conform Legii integrității nr. 82/2017. Potrivit art. 28 alin. (4) din legea menționată, *„Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin. (2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitivat înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament ”.*

Reieșind din cele expuse, solicităm expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție, a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director



Ruslan FLOCEA