RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (art.46/1, 425, 440)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul de lege este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit. c) din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului actului normativ declară, în nota sa de fundamentare, că scopul proiectului de lege ar rezida în necesitatea „implementării conceptului de semnătură electronică simplă”, care nu ar fi nimic altceva decât utilizarea și aplicarea unui fișier electronic – care conține o imagine scanată a unei semnături olografe – pe un act oficial care ar necesita o semnătură a cel puțin unei persoane, inclusiv a unui angajat din cele 44 de autorități și instituții publice care dețin competențe de constatare și examinare a contravențiilor.
În opinia autorului, proiectul de lege ar putea asigura semnarea electronică a documentelor într-un mod facil și prompt, în special a documentelor electronice.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;

- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În nota de fundamentare, autorul menționează că a plasat proiectul de lege pe pagina web www.particip.gov.md – prezentând și un hyperlink în acest sens – fără să facă referire la data plasării. Trebuie menționat că hyperlink-ul este nefuncțional. Doar o căutare manuală extinsă poate genera un rezultat care demonstrează că proiectul de lege a fost plasat pe pagina www.particip.gov.md la 10 iulie 2024, consultarea publică fiind disponibilă până la 23 iulie 2024.
În pofida acestor deficiențe logistice, rezultă că autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota de fundamentare la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; - fundamentarea economico-financiară; - modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; - avizarea și consultarea publică a proiectului; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege, structura notei de fundamentare corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Din perspectiva unui observator independent și rezonabil, necesitatea adoptării unei legi de modificare potrivit propunerilor din proiectul de lege nu este lipsită de raționament. Cu toate acestea, argumentarea nu pare să fie suficientă, din moment ce ea nu este precedată de anumite ajustări în alte legi. Astfel, argumentarea nu este destul de convingătoare și bazată pe transparență.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege nu face referire la prevederile legislației Uniunii Europene și nu prevede standardele general acceptate de către alte instituții abilitate în acest sens. Prin urmare, potrivit notei de fundamentare, proiectul nu se încadrează în categoria legislației naționale care ar necesita armonizarea cu legislația Uniunii Europene. Ținând cont de această constatare, nu este exclus că unele prevederi din proiect ar putea fi considerate drept abuzive de către instanțele naționale de judecată, având în vedere că legislația națională nu prevede în mod

expres conceptul de „semnătură electronică simplă”, nefiind excluse abuzuri și riscuri nejustificate din partea terților.

Proiectul de lege face referire la 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 pofida acestui fapt, propunerile din proiectul de lege nu ar putea fi aplicabile, în modul redat de către autori, până la modificarea altor legi naționale cu privire la utilizarea și aplicarea semnăturii electronice simple sau a celei cu „active stylus touch pen”.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conține referințe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare la proiectul de lege specifică lipsa necesității de alocare a fondurilor suplimentare din contul bugetului național pentru implementarea prevederilor propuse. Din contra, introducerea unor amendamente la Codul contravențional, în sensul prevăzut de proiectul legii, ar putea determina reducerea semnificativă a costurilor asociate cu tipărirea, distribuirea și stocarea/depozitarea filelor de hârtie semnate altfel decât printr-o semnătură electronică (simplă).

Potrivit autorilor, proiectul de lege nu prevede cheltuieli financiare, deși nu se menționează nimic despre modalitatea în care va fi utilizată aplicarea semnăturii cu „active stylus touch pen”, care, în mod firesc, necesită disponibilitatea dispozitivelor pe care poate fi aplicată o astfel de semnătură. Achiziționarea acestor tipuri de dispozitive nu poate să nu presupună anumite cheltuieli financiare, ceea ce conduce la ideea că autorul prezentului proiect de lege ar putea să creeze o impresie distorsionată cu privire la lipsa cheltuielilor adiționale pentru implementarea modificărilor propuse.

Nota de fundamentare conține fundamentarea economico-financiară, însă ea se rezumă la lipsa necesității de alocare a fondurilor financiare.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

O analiză asupra impactului de reglementare a proiectului se face necesară dată fiind importanța acestuia pentru evitarea abuzurilor care pot fi admise urmare a lipsei unor prevederi legislative inechivoce cu privire la utilizarea și aplicarea semnăturii electronice simple, care pur și simplu nu este reglementată în legislația națională. Lipsa respectivei analize, care ar estima impactul, efectul și consecințele pentru astfel de situații asupra situațiilor individuale în detrimentul unui șir de drepturi poate conduce la ideea că autorul proiectului ar putea promova un proiect insuficient de argumentat.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul de lege stabilește în mod cert reducerea semnificativă a costurilor asociate cu tipărirea, distribuirea și stocarea/depozitarea filelor de hârtie semnate altfel decât printr-o semnătură electronică. Aparent, proiectul de lege ar putea urmări un scop legitim și justificat, dacă s-ar fi exemplificat în nota de fundamentare unele aspecte concrete pentru a dezvolta ideea necesității intervenției în lege și a introducerii unui termen inexistent în actele normative cu caracter special.

Autorul proiectului de lege însuși explică în nota de fundamentare că utilizarea și aplicarea unei semnături electronice simple este „o operațiune care poate fi realizată de către oricine și nu prezintă siguranța în ce privește identitatea părților, însă este utilizată în anumite contexte fiindcă conferă documentului o notă personală”. Din acest raționament persistă neclaritatea cu privire la posibilele interese sau beneficii de grup ori particulare, acest fapt neavând o justificare legitimă pentru adoptarea legii de modificare a Codului contravențional într-o asemenea manieră.

Din aceste considerente, intenția autorului proiectului de lege și a autorităților naționale nu este tocmai transparentă și ar putea ascunde anumite interese.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Ținând cont de lipsa unei transparențe corecte, s-ar putea considera că proiectul de lege promovează anumite interese și beneficii nejustificate din punct de vedere al riscurilor pentru respectarea anumitor drepturi ale omului și/sau libertăți fundamentale.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul de lege ar putea prejudicia drepturile oricărei persoane aflate sub jurisdicția Republicii Moldova din moment ce nu sunt excluse abuzuri din partea organelor constatatoare a comiterii unei contravenții prin eludarea cadrului normativ cu privire la aplicarea semnăturilor electronice simple [sic] pe diferite acte (e.g. procese-verbale), contrar prevederilor legale în vigoare cu referire la identificarea semnatarului. Astfel, impactul poate fi de natură să submineze funcționalitatea unui întreg sistem de sancționare a contravenienților sau, pe de altă parte, a sancționării inechitabile a persoanelor prin lipsa garanțiilor suficiente împotriva falsificării unei semnături (olografe).
În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a referit în termeni inechivoci cu privire la calitatea unei legi, care trebuie să fie în mod cert, accesibilă, clară și previzibilă.

Deși, aparent, finalitatea legii ar consta într-o anumită celeritate a procesului contravențional și o economie a resurselor financiare ale statului, aceasta se bazează pe anumite noțiuni nespecificate și nereglementate în alte acte normative, din care să fie clar și conceptul termenului de „semnătură electronică simplă”, și impactul asupra drepturilor omului în cazul în care o asemenea semnătură ar fi utilizată în privința persoanelor antrenate în exercitarea anumitor comportamente în societate, care ar putea cădea sub incidența Codului contravențional.

În plus, contestarea masivă a proceselor-verbale de constatare a unei contravenții în fața instanțelor naționale de judecată, din cauza neconformității aplicării semnăturilor pe acestea, ar putea avea un impact nefavorabil asupra acestora prin numărul crescut de contestații, care ar putea determina expirarea termenului legal de tragere la răspundere contravențională.

În esență, proiectul de lege ar respecta drepturile și libertățile omului, în cazul în care Parlamentul ar găsi de cuviință să explice mai întâi conceptul/termenul de „semnătură electronică simplă”, inclusiv prin aplicarea acesteia prin intermediul „active stylus touch pen”.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege intervine cu anumite modificări ale cadrului normativ național, însă modificările propuse nu sunt susținute de prevederi legale care ar explica conceptul/termenul de „semnătură electronică simplă”. Trebuie menționat faptul că respectivul termen de „semnătură electronică simplă” a fost prevăzut de Legea nr. 91 din 29 mai 2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. Cu toate acestea, la momentul în care ultima a fost abrogată prin Legea nr. 124 din 19 mai 2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, Parlamentul a renunțat la conceptul de „semnătură electronică simplă”. Din acest raționament, nu este tocmai clară intenția autorului prezentului proiect de lege să evite completarea corespunzătoare a Legii nr. 124/2022 înainte de a propune utilizarea semnăturii electronice simple în circumstanțele intenționate modificări.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. I (cu referire la art. 461 alin. (1), art. 425 alin. (2), (61), (62), (63), art. 440 alin. (11), (5) din Codul contravențional al Republicii Moldova)	Sintagma „semnătură electronică simplă”	Termenul „semnătură electronică simplă”, existent în versiunea Legii nr. 91 din 29 mai 2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, nu se mai regăsește în legislația în vigoare la momentul de față. Respectiva sintagmă a fost exclusă din baza normativă după abrogarea legii menționate supra odată cu adoptarea Legii nr. 124 din 19 mai 2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere. În lipsa unei claritățI cu privire la utilizarea unui concept/termen neelucidat în legislația națională în vigoare, se impune ajustarea cadrului normativ astfel, încât acest termen să fie definit cu o claritate previzibilă și inechivocă, inclusiv pentru a evita posibilitatea de falsificare a documentelor semnate în cadrul procedurilor contravenționale. Este evident, că un potențial contravenient trebuie să fie identificabil și, în caz de necesitate sau de dezacord cu privire la autenticitatea semnăturii, aceasta să poată fi supusă unei expertize grafoscopice. În cazul în care o semnătură va fi aplicată prin intermediul unei imagini electronice care va conține o semnătură scanată, o expertiză grafoscopică ar putea fi pur și simplu compromisă, iar un eventual proces-verbal de constatare a unei contravenții va fi anulat de o instanță de judecată în mod quasi-automat. În asemenea situație se pune în pericol însăși instituția sancționării contravenționale, creându-se premise evidente pentru o impunitate continuă, care poate genera o stare de incertitudine în societate.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea să ia în considerare să propună completarea Legii nr. 124 din 19 mai 2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere. Printr-o asemenea completare s-ar evita riscurile enunțate supra, în timp ce o instanță de judecată ar putea accepta un document autentic cu o semnătură electronică simplă, atât timp cât o asemenea prevedere va fi susținută și prin exemple din legislația UE.

IV. CONCLUZII

În linii generale, orice îmbunătățire a unei legi este binevenită, în special dacă aceasta este și necesară. Prezentul proiect de lege și-a propus să dinamizeze anumite procese prin aplicarea unei semnături electronice simple. În linii generale, aplicarea unei semnături electronice simple, în accepțiunea autorului prezentului proiect de lege și a notei de fundamentare, ar echivala cu scanarea unei semnături olografe și ulterioara aplicare a fișierului scanat pe un alt document oficial, dându-i ultimului aparența unui act oficial care conține o semnătură autentică în baza legislației Republicii Moldova, id est a Legii nr. 124 din 19 mai 2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere. O asemenea abordare ar putea fi problematică din mai multe motive, cel de bază rămânând, totuși, lipsa unei prevederi legale existente care ar defini termenul de „semnătură electronică simplă", exclus din legislația națională odată cu adoptarea Legii nr. 124/2022. Din acest motiv, actele cu semnături scanate nu pot fi recunoscute ca fiind valabile din punct de vedere legal.

Un observator independent și rezonabil ar putea face referire la situația similară din cadrul procesului de selectare a candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor din Republica Moldova, cunoscut, de asemenea, drept „procesul pre-vetting". Comisia a fost mandatată cu misiunea de a evalua de o manieră complexă integritatea etică și financiară a candidaților la principalele funcții din administrarea justiției, în temeiul unor cercetări extinse ale activității profesionale, respectării unor standarde de onestitate și profesionalism, precum și a lipsei unor acțiuni dubioase, care ar provoca suspiciuni de corupție. Trebuie menționat, că cel puțin unul dintre candidații vizați în cadrul procesului de evaluare a primit o scrisoare din partea Comisiei Pre-Vetting cu semnătura președintelui acesteia, care fusese aplicată prin intermediul unui fișier scanat și aplicat, cel mai probabil, într-un fișier de redactare a textului. Această situație a generat un val de critici din partea celor vizați privind autenticitatea semnăturii și a trebuit să constituie obiect al examinării judecătorești de către Curtea Supremă de Justiție în dosarul nr. 3d-64/23. Mai mult ca atât, o serie de procese-verbale de constatare a unei contravenții au fost anulate de către instanțele naționale de judecată exact din cauza lipsei unei semnături aplicate conform legislației în vigoare la momentul respectiv. În pofida acestor deficiențe, autorul prezentului proiect de lege nu explică în ce modalitate o eventuală modificare a cadrului legal privind introducerea unei semnături electronice simple neconforme va putea evita anularea unei practici judecătorești bine-stabilite cu referire la aplicarea unei semnături în conformitate cu legislația națională.

În plus, aplicarea unei semnături scanate prin intermediul introducerii acesteia într-un fișier electronic de redactare textuală nu este prevăzută de 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, la care face referire autorul proiectului de lege. Toate jurisdicțiile europene au reglementări stricte cu privire la semnăturile pe documente oficiale, care necesită o semnătură originală olografă sau electronică, în conformitate cu legislațiile naționale. Orice acte oficiale, în care se încadrează și actele emise de autoritățile naționale cu împuterniciri de constatare a unei contravenții, trebuie să fie protejate împotriva modificărilor neautorizate. De asemenea, o semnătură scanată nu poate dovedi că a fost efectuată de persoana care pretinde că a semnat documentul, astfel persistând riscul de falsificare. Pe de altă parte, o semnătură fizică poate fi asociată cu un proces mai riguros de validare, fiind posibilă și efectuarea unei expertize grafoscopice, în caz de necesitate.

Din considerentele redate supra, autorul proiectului de lege ar trebui să ia în considerare ajustarea proiectului, inclusiv prin actualizarea terminologiei utilizate în amendamentele la Codul contravențional al Republicii Moldova și introducerea termenilor definitorii pentru a evita interpretările ambigue, precum și suprasolicitarea instanțelor naționale de judecată.