

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind arhivarea
documentelor în formă electronică**

Analizând propunerea legislativă privind arhivarea documentelor în formă electronică, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP79 din 17.03.2005,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare regimul juridic aplicabil creării, conservării, consultării și utilizării documentelor în forma electronică arhivate sau care urmează a fi arhivate într-o arhivă electronică.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.h) din Constituția României, republicată, referitoare la infracțiuni.

În aplicarea art.75 din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Elaborarea propunerii legislative a fost determinată de inițiativa e-Europa propusă de Comisia Europeană în 1999 și promovată de Consiliul European ca parte a Strategiei Lisabona pentru modernizarea economiei europene. Ea susține existența unor servicii online performante, care se bazează pe o gamă largă de

resurse informaționale rezultate în urma transformării în format electronic a unor categorii largi de documente culturale, științifice, economice, administrative, etc. grupate, la rândul lor, în arhive, biblioteci, muzee (în format electronic) așa încât fiecare cetățean, unitate de învățământ sau societate comercială să aibă acces la resursele „noii economii”, bazată pe cunoaștere.

Ca răspuns la cererea Consiliului de Miniștri al Uniunii Europene (Rezoluția din 6 mai 2003) de elaborare a unui raport privind activitatea de arhivare la nivelul Uniunii Europene, a fost prezentat la 28 februarie 2005 „Raportul asupra activității de arhivare la nivelul Uniunii Europene lărgite”.

A cincea parte a raportului este dedicată problemelor legate de arhivarea electronică. Printre măsurile cuprinse în acest document amintim:

- dezvoltarea de proceduri necesare pentru autentificarea documentului;

- reglementari privind păstrarea documentelor și arhivelor electronice;

- aplicarea semnăturii electronice.

Un aspect de maximă importanță de care se ține seamă în arhivarea electronică este acela al separării formei de conținut în varianta electronică. Astfel dacă, în arhivarea clasică forma și structura fizică a documentului erau fixate pe hârtie, în varianta digitală există o separare între conținutul conceptual al documentului și forma tehnică de prezentare.

3. Deoarece din textul propunerii legislative nu rezultă dacă autoritatea de reglementare a furnizorilor de servicii de arhivare este una constituită la nivel național sau se acceptă certificările din țările membre ale UE cu care există convenții în acest sens, așa cum s-a precizat în art.12 alin.(2) din Legea privind semnătura electronică nr.455/2001, ar fi necesară o completare în acest sens a propunerii legislative.

4. Semnalăm faptul că din textul proiectului nu rezultă dacă un document electronic semnat digital are aceeași valoare juridică cu unul având conținut identic, prezentat pe hârtie. Fără această precizare, nu apare ca evident faptul că un document electronic semnat digital poate fi anexat la dosarul unei cauze în instanță.

5. În cadrul proiectului de act normativ nu se specifică dacă în complexul informațiilor de autentificare a documentul electronic este inclusă și semnătura temporală a acestuia (timpul semnării digitale a documentului).

6. La **Art.17 alin.(1)** se face referire la conceptul „centre de date” concept care însă nu este definit, motiv pentru care propunem completarea **art.3**, astfel:

„9. Centrul de date - un serviciu centralizat pentru stocarea managementul și diseminarea datelor și informațiilor organizate după criteriile prestabilite”.

7. Prevederile cuprinse în **Capitolul VI**, - Sancțiuni -, ar trebui intitulate „**Infrațiuni și contravenții**”.

Prin urmare, capitolul ar trebui să debuteze cu reglementarea infrațiunilor (art.21-25) și să continue cu cea privind contravențiile. În nici un caz, cele cinci articole privind infrațiunile nu pot fi plasate în cadrul reglementării privind contravențiile.

8. Din **art.21-25** rezultă că numai **divulgarea** (art.21) are un subiect calificat (administratorul arhivei), în timp ce accesarea, copierea, modificarea (neautorizate) și distrugerea arhivei pot avea ca autor orice persoană, faptele fiind pedepsite cu până la 12 ani sau chiar 15 ani de închisoare. În aceste condiții, limitele pedepsei închisorii nu par judicios stabilite, neînțelegându-se de ce divulgarea de către o persoană din sistem este mai puțin gravă decât copierea sau modificarea neautorizată a documentelor din arhivă. De asemenea, semnalăm că limita minimă a pedepsei, în cazul infrațiunilor din art.23 și 24 (în care limita maximă este până la 12 sau 15 ani) este de **1 an închisoare**, la fel ca pentru infrațiunea din **art.21**, în care limita maximă este de numai **3 ani închisoare**.

În ce privește infrațiunea din **art.25** ar fi necesară o circumstanțiere a acțiunii de **distrugere**, pentru a nu se înțelege că textul se referă numai la distrugerea **întregii** arhive, iar limita minimă a pedepsei ar trebui fixată la 5 ani, minim întâlnit frecvent în Codul penal și în legi penale speciale.

Considerăm că s-ar putea analiza și o grupare mai judicioasă a incriminărilor care pot avea același tratament penal.

9. Formularea din **art.19**: „**dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infrațiuni**” este în dezacord cu definiția dată contravenției în

Ordonanța nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care prevede ca fapta descrisă drept contravenție și prevăzută cu o sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând schimba, prin interpretare, caracterizarea ei juridică. Aceasta este și rațiunea pentru care din definiție a fost eliminată compararea pericolului social al contravenției cu cel al infracțiunii. Prin urmare, propunem eliminarea din textul art.19 a expresiei la care ne referim.

10. Descrierea faptelor care constituie contravenții ar trebui să fie mai nuanțată, prevăzându-se în toate cazurile cine anume răspunde contravențional și dându-se precizările necesare pentru înțelegerea exactă a conținutului faptelor. Astfel, cum **art.6 și art.16** cuprind obligații multiple, ar trebui ca textele să se refere la nerespectarea **oricăreia dintre obligațiile prevăzute** în acele texte, altfel urmând să se constate nerespectarea **tuturor** pentru a se putea susține că s-a săvârșit o contravenție; la **lit.c) și d) ale art.19**, trimiterile ar trebui să se facă la **art.8, art.9 alin.1 și art.10 (lit.c) și la art.14 și art.15 (lit.d)**, care cuprind într-adevăr obligația ce trebuie respectată. La **lit.b) din art.19** există îndoieli că fapta titularului dreptului de dispoziție asupra documentului de a nu respecta prevederile **art.7** ar fi contravenție, logica lucrurilor impunând ca sancțiune **neprierea** documentului, dacă acesta nu îndeplinește toate cerințele expres prevăzute.

11. În ce privește **sistematizarea** dispozițiilor, considerăm că alin.(1) al art.26 ar trebui să figureze ca **alin.(2) al art.19**, căruia îi aparține tematic, urmând ca alin.(2) al art.26 să cuprindă într-un **articol separat** trimiterea la Ordonanța nr.2/2001, în următoarea redactare consacrată în practica legislativă.

„**Art. ...** Contravențiilor prevăzute în art.19 le sunt aplicabile prevederile Ordonanței nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările ulterioare”.

12. Articolul 27 din proiect nu este necesar și urmează a fi eliminat, deoarece dispoziția privind posibilitatea reducerii sau majorării periodice prin hotărâre a Guvernului a limitelor amenzilor, prevăzută, înainte de aprobarea ordonanței, în art.8 alin.(4) nu se mai regăsește în conținutul reglementării privind regimul juridic al contravențiilor. Prin urmare, singura modalitate de reducere sau de majorare a acestor limite, indiferent de motive, inclusiv evoluția

indicelui inflației, este modificarea actului normativ prin care sunt stabilite și sancționate contravențiile, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

II. Observații de tehnică legislativă

1. În **antetul** proiectului s-a omis a se reda autoritatea emitentă, astfel cum recomandă normele de tehnică legislativă, sub forma:

“PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL”

2. În acord cu normele de tehnică legislativă, **titlul** proiectului trebuie reformulat, astfel:

“Lege

privind arhivarea documentelor în formă electronică”

3. Proiectului îi lipsește **formula introductivă consacrată**: “Parlamentul României adoptă prezentul proiect de lege”, prevăzută la art.40 alin.(2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată;

4. La **art.1**, din considerente gramaticale, este necesar a se înlocui particula “ce” prin “care”;

5. La **art.2**, pentru rigoare normativă, este necesar a se înlocui expresia “Legii nr.16/1996” cu denumirea acesteia, astfel: “Legea Arhivelor Naționale nr.16/1996”.

Această observație este valabilă și pentru soluția de la **art.7 lit.c)**.

6. La **art.3**, pentru acuratețea reglementării, sugerăm a se înlocui expresia “În înțelesul acestei legi”, prin expresia “În înțelesul prezentei legi, termenii și noțiunile de mai jos au următoarea semnificație:”.

De asemenea, termenii și noțiunile enumerate distinct urmează a fi redată în ordinea alfabetică, identificate cu literele alfabetului, astfel cum prevede art.47 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, nu marcate cu cifre arabe.

În ceea ce privește textul referitor la “arhiva electronică”, apreciem că este susceptibil de a fi completat cu sintagma “în vederea consultării ulterioare”.

7. La **art.5 alin.(2)**, semnalăm că potrivit art.26 alin.(1) din Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică, denumirea Autorității la care se face referire este diferită, sens în care, pentru

unitatea reglementării și corelarea cu prevederile Legii nr.455/2001, se impune a se înlocui sintagma: “Autoritatea de reglementare și supraveghere specializată în domeniu”, prin sintagma “Autoritatea publică specializată, cu atribuții de reglementare și de supraveghere în domeniu”.

Această observație o reiterăm pentru toate dispozițiile proiectului care se referă la autoritatea în cauză.

8. La art.7 lit.a), pentru precizie și rigoare normativă, propunem introducerea sintagmei “astfel cum este definită prin Legea nr.455/2001 privind semnătura electronică”, după expresia “dreptului de dispoziție”.

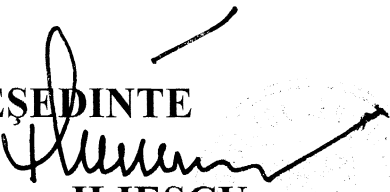
La **lit.b),** pentru același motiv, textul necesită a fi completat cu sintagma “atestată de furnizorul de servicii de certificare”, după expresia “valabilitatea semnăturii electronice”.

9. La art.8 alin.(2), pentru claritatea normei, sugerăm a se reformula textul, astfel:

“(2) Administratorul arhivei anexează la fiecare document în formă electronică arhivat, o fișă în formă electronică, conținând în principal următoarele informații:”.

10. Semnalăm că marcarea **capitolului V** este făcută de două ori, ceea ce impune corectarea marcării capitolelor ulterioare.

11. La art.26 alin.(1), pentru precizia textului, sugerăm înlocuirea sintagmei “în cadrul prezentului capitol”, prin expresia “la art.19 și 20”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr. 257/25.03.2005