

ASOCIAȚIA ROMÂNĂ PENTRU SECURITATE ȘI SĂNĂTATE ÎN MUNCĂ (ARSSM)

ARSSM este organizație de utilitate publică, recunoscută de Guvernul României prin HG 792/2015

Catre: Senatul României

Subiect: Propunere legislativa - proiectul B450/2025

Stimate Domnule Președinte,

ARSSM este o organizație profesională, non-guvernamentală, care reunește specialiști în domeniul securității și sănătății în muncă, fiind o asociație reprezentativă în domeniul securității și sănătății în muncă, partener oficial al EU-OSHA, Punct focal România.

ARSSM a luat cunoștință de proiectul legislativ B450/2025 cu privire la modificarea Legii nr.53/2003 - Codul Muncii și a Legii nr.319/2006 a securității și sănătății în muncă și, se poate constata faptul că, prin propunerea de modificare legislativa se realizează o intruziune în autonomia de organizare a angajatorului, instituindu-se inutil o modalitate excesiv de oneroasă, care nu schimbă cu nimic calitatea instruirii prestate și nici nu poate dovedi că s-a efectuat efectiv instruirea, adăugându-se fără sens în sarcina angajatorului ori a lucrătorului o cheltuială suplimentară cu achiziționarea de semnături digitale avansate sau calificate,

motiv pentru care **nu suntem de acord și nu susținem acest proiect de modificare a Legii 319/2006** și vă transmitem atașat observațiile, argumentele și propunerile noastre detaliate.

Vă asigurăm de întregul nostru sprijin și suntem disponibili pentru a discuta în detaliu observațiile, argumentele și propunerile noastre, pentru realizarea unui climat legislativ favorabil dezvoltării securității și sănătății în muncă în toate organizațiile și în beneficiul angajatorilor și lucrătorilor din România.

Cu deosebita considerație,

Președinte ARSSM

Adrian Ispăsoiu

Opinie privind propunerea de modificarea Legii 319/2006 – privind obligativitatea semnăturii digitale calificate la instruirea SSM

Argumentele expuse în continuare se circumscriu tezei potrivit căreia aceasta propunere de modificare este inutilă și contrară legii române și Directivei Europene care permite utilizarea semnăturii digitale simple în procesul de instruire a lucrătorilor în domeniul SSM, reglementat în România prin Legea 319/2006.

Contextul actual

În prezent, prin Legea 319/2006, care este transpunerea Directivei Europene (89/391 CEE) instruirea lucrătorilor în domeniul SSM se poate consemna prin semnatura olografa și inclusiv prin semnătură digitală simplă a acestora.

Prin Proiectul de lege înregistrat la Senat sub nr. B450/2025, partea referitoare la modificarea Legii 319/2006, se intenționează modificarea acesteia în sensul de a se elimina posibilitatea utilizării semnăturii electronice simple în procesul instruirii SSM a lucrătorilor și introducerea ca validă doar a variantei semnăturilor electronice avansate sau calificate, care evident implică multe costuri și resurse pentru angajatori și lucrători.

Argumente de fapt și de drept care susțin faptul că Proiectul de lege înregistrat la Senat sub nr. B450/2025 este unul ilegal, abuziv și care conține dispoziții cu caracter discriminatoriu, care creează un tratament preferențial pentru anumite entități economice, contrar principiului egalității în fața legii, principiu consacrat inclusiv de art. 16 din Constituția României.

În forma sa actuală, Proiectul de lege, chiar din expunerea de motive, pleacă de la premise profund eronate și false, precum:

" În forma actuală, există neconcordanțe generate de Ordonanța Guvernului nr. 36/2021, care a enumerat "semnatura electronică" alături de "semnatura electronică avansată" și "semnătura electronică calificată". Această enumerare lasă impresia că ar exista trei tipuri de semnături electronice, deși legislația europeană și Legea nr. 208/2021 recunosc doar două: cea avansată și cea calificată. "

În fapt legislația europeană (REGULAMENTUL (UE) NR. 910/2014 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 23 iulie 2014) chiar definește explicit trei tipuri de semnături electronice (deci, există 3 tipuri), la partea de Definiții, astfel:

" 10. „semnatura electronică” înseamnă date în format electronic, atașate la sau asociate logic cu alte date în format electronic și care sunt utilizate de semnatar pentru a semna;

11. „semnatura electronică avansată” înseamnă o semnatura electronică ce îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 26;

12. „semnatura electronică calificată” înseamnă o semnatura electronică avansată care este creată de un dispozitiv de creare a semnăturilor electronice calificate și care se bazează pe un certificat calificat pentru semnăturile electronice; "

Evident, la punctul 10, semnătură electronică este o semnătură electronică simplă, spre deosebire de cea avansată sau calificată.

Iar la art. 25, alin 1 se precizează: "Unei semnături electronice nu i se refuză efectul juridic și posibilitatea de a fi acceptată ca probă în procedurile judiciare doar din motiv că aceasta este în format electronic sau că nu îndeplinește cerințele pentru semnăturile electronice calificate.", acest articol confirmând că **semnătura electronică simplă este valabilă din punct de vedere juridic**, chiar dacă **nu este calificată**.

Acest lucru este preluat și în Hotărârea nr. 259 din 23 februarie 2022 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.425/2006, Art. 1, alin. 2, care evidențiază explicit 3 tipuri de semnături:

” La articolul 2, după punctul 20 se introduc trei noi puncte, punctele 21-23, cu următorul cuprins:

21. semnătură electronică - semnătura electronică astfel cum este definită la art. 3 pct. 10 din 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;

22. semnătură electronică avansată - semnătura electronică avansată astfel cum este definită la art. 3 pct. 11 din 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;

23. semnătură electronică calificată - semnătura electronică calificată astfel cum este definită la art. 3 pct. 12 din 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.”

Iar la alin. 6 se precizează:

”La articolul 81, după alineatul (3) se introduc trei noi alineate, alineatele (3¹)-(3³), cu următorul cuprins:(3¹) În funcție de modalitatea stabilită de angajator prin regulamentul intern, fișa de instruire individuală se semnează olograf sau cu semnătură electronică, semnătură electronică avansată sau semnătură electronică calificată.” – Adică explicit 3 tipuri de semnături.

Prin urmare, **angajatorul are libertatea firească să-și stabilească modalitatea de consemnare în documentele administrative, interne, ca de ex. Fișa de instruire individuală, inclusiv prin semnătură electronică simplă.**

Un alt aspect fals în expunerea de motive din Proiectul de lege este și acesta:

”Aceasta confuzie afectează atât angajatorii, cât și angajații, generând conflicte de muncă și contestări ale documentelor depuse.”

Libertatea de a semna un document administrativ cu semnătură electronică simplă, nu a afectat nici angajatorii și nici angajații și nu a generat confuzii sau conflicte de muncă prin contestarea unor documente depuse.

Dacă un document depus este contestat pe partea de semnătură, acest lucru poate fi făcut de orice parte implicată, indiferent de tipul de semnătură, inclusiv olografă, semnătură electronică avansată sau calificată. Prin urmare, eliminarea semnăturii electronice simple nu are absolut nici o justificare.

În conținutul Proiectului de lege se afirmă următoarele:

” Art. II - Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă publicată în Monitorul Oficial, Partea I, cu nr. 646 din 26 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

I. La articolul articolului 21, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:

”(5) În cazul folosirii variantei în format electronic prevăzute la alin. (4), dovada instruirii trebuie să fie semnată cu semnătura electronică avansată sau semnătura electronică calificată.”

Aceste afirmații și formulări din Proiectul de lege sunt atât false cât și abuzive pentru angajatori și lucrători, urmărind doar dirijarea forțată a unor fonduri de bani de la angajatori și lucrători către firmele furnizoare de semnături electronice și/sau către anumite platforme online care colaborează strâns cu aceste firme furnizoare de semnături electronice.

Nici un angajator sau angajat nu ar dori să-i fie restrânsă libertatea de alegere a modalității de consemnare în documentele administrative interne întreprinderii respective, inclusiv fișa de instruire individuală.

În Proiectul de lege este falsă sau intenționat falsă afirmația: "dovada instruirii" trebuie sa fie semnata..."

Este evident faptul că existența unei fișe de instruire individuală, semnată cu orice tip de semnătură (olografă, semnătură electronică simplă, electronică avansată sau calificată) nu reprezintă și nici nu poate reprezenta dovada că instruirea a și fost efectuată.

De fapt, în practica de zeci de ani, prin impunerea acestei birocrății absurde și inutile (fie de a completa tot conținutul fișei de mână cu pix cu pastă sau, acum, prin tendința de a transforma birocrăția pe hârtie într-una digitală și mai absurdă, inutilă și costisitoare), instruirea efectivă nici nu a existat de cele mai multe ori sau, dacă a existat, a fost pur formală și expeditivă, în schimb s-au făcut eforturi mari din partea angajatorilor de a respecta birocrăția impusă prin legislație de a avea fișe scrise și semnate.

Exprimarea corectă, conform cu realitatea faptică este cea din Hotărârea nr. 259 din 23 februarie 2022 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.425/2006, Art. 1, alin. 5 și anume:

"La articolul 81, alineatele (1), (2), (4) și (5) se modifică și vor avea următorul cuprins: Articolul 81(1) **Rezultatul instruirii lucrătorilor în domeniul securității și sănătății în muncă se consemnează în mod obligatoriu în fișa de instruire individuală,...**"

Prin urmare, **existența fișei de instruire în sine și semnarea acesteia** (indiferent cu ce tip de semnătură) **NU reprezintă și NU poate reprezenta dovada că instruirea a fost efectuată, ci doar consemnarea că instruirea ar fi fost efectuată...**

În practică există foarte multe situații în care instruirea nu s-a efectuat deloc dar există fișe completate și semnate "ca la lege", precum și instruirii efectuate corespunzător, dar neconsemnate în Fișe, iar, dacă angajatorul va fi nevoit, în Instanța de judecată să dovedească faptul că a efectuat instruirea, acesta o poate face și prin alte mijloace, altele decât fișa de instruire.

Astfel, în forma sa actuală, proiectul generează efecte restrictive și disproporționate asupra societăților comerciale din România, prin limitarea posibilității de a utiliza semnătura electronică simplă, așa cum este aceasta definită de Regulamentul (UE) nr. 910/2014 (Regulamentul eIDAS), mai mult chiar, "umflând" artificial importanța fișei de instruire ca fiind dovada instruirii (când în realitate este departe de a fi) pentru a obliga angajatorii și angajații să cotizeze forțat (există firme cu sute de lucrători care se instruiesc lunar) și artificial la furnizorii de semnături electronice sau la anumite platforme online, care evident au înțelegeri comerciale cu acești furnizori, făcându-i pe angajatori dependenți de acești furnizori, urmând ca acest proiect să creeze o lege cu dedicație pentru acești furnizori și, evident, în detrimentul angajatorilor și angajaților din România.

Această constatare este întărită și de faptul că în acest Proiect de lege se amestecă intenționat Contractul individual de muncă (CIM) – care este un act juridic, cu fișa individuală de instruire - care este un document administrativ exclusiv intern, ca multe alte documente administrative interne care țin diverse evidențe, cum ar fi de ex. fișa de acordare e EIP pentru lucrători.

În cazul fișelor de instruire în domeniul SSM consemnarea instruirii poate fi îndeplinită prin mecanisme de autentificare și trasabilitate care oferă garanții suficiente, fără a fi necesară o semnătură avansată sau calificată.

De altfel, numeroase instituții publice și organizații de învățământ – inclusiv platforme educaționale precum Moodle, utilizate pe scară largă de universități, licee și centre de formare profesională – permit desfășurarea testelor, evaluărilor și instruirilor online pe baza autentificării prin cont personal și a înregistrării electronice a activităților, fără a solicita semnături electronice calificate din partea participanților.

Prin urmare, impunerea unei semnături electronice calificate pentru semnarea fișelor de instruire SSM ar reprezenta o limitare excesivă și nejustificată, care nu este susținută de cadrul normativ actual și care ar îngreuna inutil procesul de instruire electronică, mai ales în cazul microîntreprinderilor sau al lucrătorilor mobili.

Este rezonabil și conform cu practica europeană ca validarea participării la instruirea SSM să se poată face prin:

- autentificare în sistem informatic cu user și parolă;
- înregistrarea timpului și duratei de conectare;
- testarea cunoștințelor prin chestionare online;
- confirmare electronică (de tip click-to-consent, semnătură electronică simplă, avansată etc.).

Aceste metode asigură un nivel adecvat de identificare, integritate și ne-repudiare, respectând principiul proporționalității între nivelul de risc și mijloacele tehnice de autentificare.

Deși în ceea ce privește fișa de instruire, nu mai sunt necesare precizări suplimentare față de ceea ce prevede legislația în vigoare, acestea fiind deja clare dar și excesive,

ARSSM propune următoarea formulare:

" Art. II - Legea nr. 319/2006 a securitatii si sanatatii in munca publicata in Monitorul Oficial, Partea I, cu nr. 646 din 26 iulie 2006, cu modificarile și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

I. La articolul articolului 21, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:

"(5) În cazul folosirii variantei în format electronic prevăzute la alin. (4), consemnarea instruirii poate să fie semnată cu orice tip de semnătură electronică ce îndeplinește condițiile prevăzute la art. 26 din Regulamentul (UE) 910/2014 (eIDAS)." "

Aceasta formulare:

- ✓ respectă și menține compatibilitatea cu dreptul european,
- ✓ respectă dreptul angajatorilor și angajaților de a semna electronic fără constrângeri tehnice,
- ✓ garantează accesibilitatea pentru toate categoriile de utilizatori, fără a fi nevoiți să recurgă la cheltuieli suplimentare și inutile.

În concluzie

Proiectul de modificare a Legii 319 supus spre dezbateri este unul contrar legislației interne dar, cu precădere este un demers contrar Dreptului European.

ARSSM NU ESTE DE ACORD ȘI NU SUSȚINE MODIFICĂRILE din această propunere legislativă.

Potrivit legislației, angajatorul are autonomie deplină în exercitarea obligației de a organiza procesul de instruire SSM a lucrătorilor, atât prin mijloace interne cât și prin externalizarea serviciului.

Prin propunerea de modificare legislativă se realizează o intruziune în autonomia de organizare a angajatorului, instituindu-se inutil o modalitate excesiv de oneroasă, care nu schimbă cu nimic calitatea instruirii prestate, adăugându-se fără sens în sarcina angajatorului ori a lucrătorului o cheltuială suplimentară cu achiziționarea de semnături digitale avansate sau calificate.

Potrivit art.45 din Constitutia Romaniei, libertatea economica si libera initiativa este garantata:

„Accesul liber al persoanei la o activitate economică, liberă inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.”

Iar potrivit mecanismului de transpunere a directivelor europene, este instituit principiul unanim si obligatoriu, conform caruia, **transpunerea unei directive UE** nu poate fi mai restrictivă **decât directiva însăși**.

Când o **directivă a UE** stabilește norme privind **drepturi sau libertăți fundamentale** (de exemplu: protecția consumatorilor, drepturile lucrătorilor, egalitatea de tratament etc.), **statele membre trebuie să asigure un nivel minim de protecție** conform directivei.

Astfel,

- **Este permis** ca statul să ofere o protecție **mai favorabilă** cetățenilor (o transpunere mai generoasă).
- **Este interzis** ca statul să transpună directiva într-o manieră **mai restrictivă**, care:
 - limitează drepturile prevăzute de directivă,
 - introduce condiții suplimentare neprevăzute de aceasta,
 - sau contrazice scopul directivei.

In cazul de fata, Directiva europeana permite folosirea atât a semnăturii electronice simple, avansate cât și a celei calificate.

Prin propunerea de modificare a Legii 319/2006 se intenționează obligarea angajatorilor și angajaților la folosirea doar a semnăturii electronice avansate sau calificate, adică o modalitate mai restrictiva fata de Directiva UE transpusă, deci nelegală.

Jurisprudență relevantă

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a reafirmat frecvent aceste idei, prin decizii precum:

- **C-6/90 Francovich** – Directiva creează drepturi pentru indivizi, iar statele trebuie să le respecte.
- **C-106/89 Marleasing** – Legislația națională trebuie interpretată, pe cât posibil, în conformitate cu directiva.
- **C-144/04 Mangold** – Statele nu pot adopta norme care contravin principiilor fundamentale ale directivei.

Un stat membru **poate transpune o directivă într-un mod mai favorabil** cetățeanului (acolo unde directiva permite acest lucru), dar **niciodată într-un mod mai restrictiv sau contrar scopului directivei.**

Acesta este un **obligație legală** derivată din Tratatul privind funcționarea UE (TFUE), articolele 4(3), 288 și jurisprudența CJUE.

In atare situație, față de argumentele succint expuse, **NU SUNTEM DE ACORD ȘI NU SUSȚINEM MODIFICĂRILE** din această propunere legislativă, și apreciem ca propunerea de modificare a Legii 319/2006 este inutila, excesiv de oneroasă și mai restrictivă decât Directiva UE 89/391 CEE deja transpusă.

Asociația Română pentru Securitate și Sănătate în Muncă (ARSSM)

arssm@arssm.ro

www.arssm.ro