



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1058 / DPEC
DATA 19042010

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
190, 10.05.2010

Domnule preşedinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituţie,
Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind interoperabilitatea sistemelor informatice*”, iniţiată de 13 deputaţi – PD-L, PNL, PSD, UDMR, Minorităţi Naţionale (Bp. 630/2009).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea drepturilor şi obligaţiilor „operatorilor sistemelor informatice prin care se oferă servicii publice electronice în vederea accelerării tranziţiei către Societatea Informaţională şi Economia Bazată pe Cunoaştere”.

Conform *Expunerii de motive*, „în prezent există multe servicii care nu pot fi furnizate din cauza capacităţii limitate de comunicare între sistemele care asigură serviciile suport (...) Lipsa de interoperabilitate înseamnă că produsul respectiv nu a fost conceput ținându-se cont de standardizare, concept care stă la baza colaborării între aplicaţii (...) Prin introducerea interoperabilităţii sistemelor informatice se asigură posibilitatea diversificării serviciilor furnizate pe cale electronică, pe baza eliminării barierelor datorate utilizării de soluţii proprietar sau captive şi

se asigură reutilizarea sistemelor deja aflate în activitate, fără a fi nevoie de reproiectarea acestora.”

II. Observații

1. În legătură cu implementarea serviciilor și asigurarea interoperabilității sistemelor informatice, apreciem că soluțiile propuse de inițiatori ar trebui să țină cont, alături de alte elemente tehnice, și de următorii factori: analiza sistemelor informatice existente în cadrul autorităților publice/companiei, analiza informațională și stabilirea funcțiilor care vor fi expuse folosind serviciile Web, analiza costurilor de dezvoltare și implementare a modulelor, proiectarea, dezvoltarea și testarea modulelor care vor asigura interoperabilitatea aplicațiilor, stabilirea unor politici pentru securizarea accesului la serviciile Web.

La momentul implementării soluțiilor de interoperabilitate a sistemelor informatice, trebuie luată în considerare necesitatea de a asigura securitatea informației și protecția datelor personale, după cum este prevăzut în standardele internaționale aplicabile și în legislația internă, iar pentru autentificarea în siguranță a utilizatorilor sistemelor informatice se utilizează certificate calificate, eliberate de furnizori de servicii de certificare care funcționează în baza *Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică*, acreditați de Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM) – autoritatea de reglementare în domeniu, precum și servicii de marcare temporală, furnizate conform *Legii nr. 451/2004 privind marca temporală*.

În actuala societate informațională, conectarea la aplicațiile autorităților/organizațiilor/operatorilor economici, accesul la datele stocate pe sisteme mainframe, integrarea aplicațiilor instalate pe diverse sisteme de operare sunt numai câteva exemple de situații în care condiția de interoperabilitate este îndeplinită. Un exemplu de folosire a serviciilor Web și a modului în care poate fi asigurată interoperabilitatea sistemelor informatice bazate pe arhitecturi diverse, este reprezentată de XML (eXtended Markup Language), reprezentând elementul general și standardul unanim acceptat, care asigură interoperabilitatea sistemelor informatice. Folosind tehnologii standard și universal acceptate de întreaga comunitate IT&C, XML poate fi folosit pentru schimbul datelor între calculatoarele pe care rulează diverse sisteme de operare. Referitor la posibilitatea de comunicare între cele mai diverse aplicații, răspunsul este dat de tehnologia Web Services, aceasta constituindu-se în

instrumentul cel mai eficient de comunicare între aplicații via Internet. Web Services este tehnologia cheie, care asigură un nivel ridicat de interoperabilitate între diverse aplicații și sisteme informatice. Serviciile Web oferă posibilitatea de interconectare a unei palete vaste de aplicații disponibile pe diferite platforme și în diverse locații. Cu titlu de exemplu putem menționa: Oracle Application Server este o platformă completă de integrare și implementare a serviciilor Web, iar Oracle Developer simplifică procesele de dezvoltare a unor aplicații din această categorie. În plus, este de semnalat disponibilitatea unei platforme complete de tip SOA (Service Oriented Architecture) și capacitatea soluției Oracle de a integra aplicații de tipul Enterprise Applications. Prin intermediul elementelor centrale ale arhitecturii Service Oriented Architecture (SOA), soluțiile IBM WebSphere permit implementarea simplă a funcțiilor de e-business în cadrul companiilor. Familia de produse WebSphere conține un server de aplicații deosebit de performant, precum și soluții care dispun de funcții avansate de integrare și dezvoltare a serviciilor Web. Hp propune Web Services Managment Framework și alte tehnologii avansate care simplifică procesele de implementare a funcționalităților serviciilor Web. De asemenea, pe piața soluțiilor informatice din România mai sunt oferite și alte soluții de referință pentru interoperabilitatea aplicațiilor.

Domeniul aplicațiilor GIS este un alt exemplu pentru care expunerea pe Web a funcțiilor oferite de aceste soluții asigură posibilități deosebite de integrare și acces unitar la resursele informaționale. Sectorul medical este de asemenea un exemplu de utilizare a tehnologiilor de interoperabilitate și a serviciilor Web pentru asigurarea integrării acestei categorii de aplicații. Setul de standarde HL7, este fundamentat pe XML, fiind folosit în tot mai multe organizații medicale pentru schimbul de date și stocarea fișelor pacienților. Eforturile de standardizare sunt în plină desfășurare în domeniile informaticii medicale și bioinformaticii, existând actualmente mijloace pentru integrarea eficientă a acestei categorii de aplicații. În domeniul financiar/fiscal, soluția iScala ERP are în componența sa un modul de BPI (business process integration) ce permite utilizatorilor să lucreze în orice aplicație din Microsoft Office – cum ar fi Word, Excel, Outlook sau Access – folosind date și informații din soluția iScala, fără a mai fi necesară conectarea explicită la baza de date.

În legislația internă, art. 6 din Legea nr. 161/2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților*

publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, „stabilește obiectivele, principiile, termenii și condițiile de utilizare a procedurii electronice de acces la informațiile și serviciile publice și furnizarea acestora, precum și regulile generale de asigurare, prin mijloace electronice, a transparenței informațiilor și serviciilor publice ca parte integrantă a reformei administrației publice”.

Prin art. 9 din același act normativ „se înființează Sistemul Electronic Național ca sistem informatic de utilitate publică, în scopul asigurării accesului la informații publice și furnizării de servicii publice către persoane fizice și juridice”, iar la art. 11 lit. d) și e) se prevede:

„d) portalul pentru acces la servicii de administrație electronică și la formulare administrative în format electronic ale administrației publice locale este sistemul informatic de utilitate publică, accesibil prin Internet la adresa www.e-administrație.ro, denumit în continuare „Sistem e-administrație”;

e) Sistemul Electronic Național este ansamblul unitar alcătuit din „Sistemul e-guvernare” și „Sistemul e-administrație”, accesibil prin internet la adresa www.e-guvernare.ro”.

În același sens este definită și interoperabilitatea, la art. 11 pct. 4 lit. i), ca fiind „capacitatea sistemelor informatice, produselor-program, aplicațiilor sau serviciilor accesibile prin Sistemul Electronic Național de a comunica și schimba informații într-o modalitate efektivă și compatibilă”.

Mai mult, art. 16 din Legea nr. 161/2003 stabilește că „Dezvoltarea și operarea Sistemului Electronic Național se fac în conformitate cu următoarele criterii:

a) furnizarea de servicii și informații publice prin intermediul procedurii electronice se face pe categorii de utilizatori, persoane fizice sau juridice, într-o modalitate integrată, pe bază de funcționalități, și nu pe baza competenței unei instituții publice;

b) asigurarea accesibilității serviciilor și informațiilor publice relevante pentru persoane fizice sau juridice prin intermediul unui unic punct: Sistemul Electronic Național;

c) accesul la serviciile și informațiile publice va fi integrat la nivel central, județean sau local prin informațiile și serviciile publice furnizate prin procedura electronică;

d) accesul la informația deținută de mai multe instituții publice va fi realizat astfel încât să asigure protecția datelor cu caracter personal, conform legislației în vigoare”.

Normele de aplicare a dispozițiilor Legii nr. 161/2003 sunt prevăzute de *Hotărârea Guvernului nr. 1085/2003 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la implementarea Sistemului Electronic Național, care, potrivit art. 1 *stabilește instituțiile și autoritățile administrației publice care au obligația de a se înregistra în Sistemul Electronic Național, a serviciilor publice, a formularelor disponibile în format electronic, precum și stabilirea condițiilor și a procedurii de înregistrare în acest sistem.*

Având în vedere cele menționate, apreciem că piața serviciilor informatice, precum și legislația în vigoare, prevăd suficiente pârghii comerciale și legislative prin care se pot corecta deficiențele menționate de către inițiatori.

2. Considerăm că normele propunerii legislative nu asigură reglementarea corespunzătoare a domeniului ce se dorește a fi normat, astfel cum este acesta prevăzut la **art. 1 alin. (1)**. Acestea nu sunt suficient de clare și coerente în privința drepturilor și obligațiilor operatorilor sistemelor informatice prin care se oferă servicii publice electronice, a responsabilităților instituțiilor centrale, precum și a măsurilor de protecție, confidențialitate și securitate adoptate. Totodată, menționăm că, în opinia noastră, ar fi necesar a fi definit termenul de “operator” pentru a se stabili cu exactitate subiecții cărora le sunt opozabile regulile ce se doresc a fi instituite.

3. Apreciam că era necesară definirea sintagmei “*sisteme informatice prin care se oferă servicii publice electronice*”, precum și a celei de “*registre naționale unice*”, întrucât sistemele informatice care prelucrează date cu caracter personal intră și sub incidența unor reglementări speciale (ex. *Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date și Legea nr. 238/2009 privind reglementarea prelucrării datelor cu caracter personal de către structurile/unitățile Ministerului Administrației și Internelor în activitățile de prevenire, cercetare și*

combatere a infracțiunilor, precum și de menținere și asigurare a ordinii publice).

4. Referitor la *elementele de autentificare*, acestea sunt tratate într-o manieră superficială, deoarece se propune legiferarea unei echivalențe între perechea formată din nume utilizator și parolă și, respectiv, certificatul digital (**art. 2 lit. c**) din propunerea legislativă) în condițiile în care, în textul inițiativei legislative nu se regăsește definit termenul de “*certificat digital calificat*”.

5. Cu privire la implementarea și operaționalizarea Sistemului Unitar Național de Autentificare (SUNA), considerăm că inițial ar trebui făcută o evaluare a sistemelor de e-guvernare pentru a identifica oportunitatea și posibilitatea integrării în acest sistem.

Totodată, menționăm că art. 10 alin. (5) din Legea nr. 238/2009 interzice în mod expres interconectarea sistemelor de evidență a datelor cu caracter personal pentru activitățile de prevenire a infracțiunilor, de menținere și asigurare a ordinii publice.

6. Având în vedere că propunerea legislativă stipulează obligativitatea operatorilor sistemelor informatice de a asigura interconectarea sistemelor informatice cu SUNA, considerăm că această interconectare nu poate să revină în sarcina operatorilor (beneficiarilor), deoarece interoperabilitatea depinde de cel care a furnizat și dezvoltat aplicația, persoană care nu poate fi constrânsă ca în termen de 90 de zile să asigure aceste cerințe (**art. 21** din propunerea legislativă).

7. Adoptarea propunerii legislative poate avea efecte negative, cum ar fi accesul neîngrădit la Registrele Naționale Unice, fiind vizate în mod evident Sistemul Național Informatic de Evidență a Populației, baza de date a deținătorilor de pașapoarte, baza de date a deținătorilor de permise de conducere a vehiculelor și, respectiv, a deținătorilor de certificate de înmatriculare a vehiculelor. De asemenea, impunerea acceptării și procesării solicitărilor primite din partea unui alt sistem informatic prin care se oferă servicii publice electronice (potrivit **art. 21 lit. c**) din inițiativa legislativă) duce la imposibilitatea constatării infracțiunilor contra confidențialității și integrității datelor și sistemelor informatice prevăzute în Legea nr. 161/2003.

8. Semnalăm, totodată, că în cuprinsul propunerii legislative nu se face nicio referire la incidența legislației privind protecția datelor cu caracter personal, promovându-se practic ideea că prestarea unui serviciu electronic este suficientă pentru a accesa orice fel de date cu caracter personal.

9. În ceea ce privește depozitarea *documentelor la Depozitarul Național de Documente (DND)*, nu se face nicio diferențiere asupra:

- documentelor nesecrete destinate publicității;
- documentelor nesecrete nedestinate publicității;
- documentelor clasificate a căror stocare și procesare necesită certificări adecvate ale sistemelor informatice implicate.

10. Din perspectiva motivării corespunzătoare a soluției legislative propuse, apreciem că în *Expunerea de motive* nu se formulează argumente suficiente în raport de art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată, potrivit căruia „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

În același sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, prevede că „*În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor*”.

Precizăm și faptul că, potrivit art. 30 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să cuprindă mențiuni privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.

Prin urmare, modificarea legislativă propusă nu îndeplinește cerințele constituționale și legale privind motivarea și indicarea precisă a sursei financiare din care se vor asigura cheltuielile de implementarea soluțiilor preconizate prin această inițiativă legislativă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**
Președintele Senatului