

## ASPECTE JURIDICE ALE GUVERNĂRII ELECTRONICE

### THE LEGAL ASPECTS OF ELECTRONIC GOVERNMENT

*Ion MIHALAȘ, ORCID: 0000-0002-0178-2724*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

CZU: 342.51:004(478):061.1 EU

e-mail: ion.mihalas@gmail.com

*This article highlights the achievements and prospects of modernizing electronic services in the Republic of Moldova. We referred to some aspects related to the impact of information and communication technologies in the sphere of public administration, which is causing rapid and multiple transformations. We have also highlighted the strategic development lines of government, which at the level of our country are reflected in the following: the rendering of improved public services through the use of e-government, the promotion of the adoption of e-government services, the optimization of the use of ICT in government operations.*

**Keywords:** *digitalization, information technologies, electronic services, AGE, MCloud, MPay, MSign, MPass, MNotify, MLog, MConnect, MPower, MCabinet.*

Odată cu demararea procesului de tranziție spre guvernarea electronică a Republicii Moldova, a fost pornit și procesul de ajustare a cadrului legislativ la noile realități. Astfel, pentru funcționarea platformelor electronice puse în aplicare a fost necesară asigurarea unei baze legale eficiente. În acest sens, atât la nivel european, cât și național au fost adoptate un șir de acte normative care stabilesc cadrul legal de acțiune al domeniului e-guvernării.

În prezent, la nivelul Uniunii Europene există un portofoliu complex de acte normative, adoptat în scopul de a sprijini domeniul guvernării electronice. Sub aspectul esenței tematicе a legislației UE pe segmentul e-guvernării, aceasta poate fi structurată convențional în jurul a câtorva subiecte principale: acte normative europene privind interconectarea registrelor companiilor privind protecția datelor cu caracter personal și a vieții private, privind e-achizițiile și e-facturare, privind cadrul de reglementare privind comunicațiile electronice, privind identificarea electronică și servicii de încredere, privind e-plățile, privind reutilizarea datelor, privind punctul unic de contact, privind informațiile personale și privind calificările profesionale.

În acest context, menționăm că la nivelul Uniunii Europene, domeniul guvernării electronice a avut o dinamică uimitoare în ultimii ani, fiind adoptate mai multe documente de politică publică în acest sens. Astfel, principalele documente strategice în domeniul e-guvernării dezvoltate la nivel european sunt: *Strategia pentru Piața Unică Digitală în Europa* [1], *Planul de Acțiune al UE privind guvernarea electronică* [2], *Strategia Europeană pentru interoperabilitate și Cadrul European de interoperabilitate* [3], *Programul Europa Digitală 2021-2027* [4].

În vederea realizării obiectivului de modernizare prin digitalizare a serviciilor publice, Republica Moldova a adoptat mai multe strategii și documente de politici privind reformarea administrației publice și modernizarea serviciilor publice. Printre acestea se numără: *Programul de reformare a serviciilor publice* [5], *Strategia privind reforma administrației publice* [6], *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice* [7], *Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice* [8].

La 28 iulie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformarea Guvernării”* [9]. Ulterior, în vederea realizării art. IV al Acordului, precum și a prevederilor *Concepției guvernării electronice* [10], prin Hotărârea Guvernului nr. 710 din 20.09.2011 [11] a fost aprobat **Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)**, care determină obiectivele principale ale procesului de e-transformare și prezintă o viziune consolidată asupra modernizării serviciilor publice. De asemenea, programul respectiv prevede sarcini clare în vederea eficientizării activității guvernării prin utilizarea tehnologiilor informaționale.

Printre obiectivele principale ale programului se numără: dezvoltarea sectorului public și a sectorului privat, inclusiv a mediului de afaceri, prin digitalizarea serviciilor publice, utilizarea tehnologiilor informaționale în vederea sporirii nivelului de transparență și eficiență a procesului de guvernare, creșterea calității serviciilor publice datorită digitalizării arhivelor și registrelor.

**Strategia de reformă a administrației publice** este bazată pe astfel de concepții precum *reingineria* și *digitalizarea*. Adoptând această strategie, Guvernul Republicii Moldova și-a stabilit obiectivul de digitalizare a serviciilor publice prestate de autoritățile administrației publice centrale. Pentru realizarea acestui obiectiv s-a propus creșterea continuă a numărului serviciilor publice supuse reingineriei și digitalizării, valorificând infrastructura guvernamentală existentă.

De asemenea, un alt element important prevăzut de strategie reprezintă dezvoltarea conceptului privind *Centrele universale de prestare a serviciilor publice* [12], care vor asigura o abordare mai integrată a deservirii beneficiarilor diferitor servicii. În aceeași ordine de idei, se va produce o utilizare mai eficientă a resurselor și sporirea calității de deservire, prin extinderea soluțiilor de ghișeu unic în desfășurarea activității de întreprinzător, dezvoltarea mecanismului de oferire a informațiilor și de prestare a serviciilor prin intermediul birourilor comune de informații și servicii, reutilizarea platformelor și serviciilor electronice guvernamentale, etc. În prezent funcționează circa 100 de centre, repartizate pe tot teritoriul Republicii Moldova.

**Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană** de asemenea tratează subiectul guvernării electronice și implementării e-serviciilor. Art. 21 din Acord prevede: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept. Se

va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [13].

Art. 22 din Acord prevede: „Cooperarea va cuprinde următoarele domenii: b) modernizarea serviciilor publice care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor”. Mai mult decât atât, cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană [14]. Menționăm că UE recomandă statelor-membre prestarea în format electronic a 20 de servicii publice on-line pentru cetățeni și mediul de afaceri [15].

Republica Moldova a adoptat un șir de acte normative în domeniul modernizării serviciilor publice, ca urmare a semnării unor acorduri de împrumut sau acorduri de finanțare cu diferiți parteneri de dezvoltare. Astfel, menționăm în context *Hotărârea Guvernului cu privire la unele măsuri de implementare a proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”*, nr. 354 din 10.06.2020 [16], care a fost aprobată drept urmare a semnării Acordului de finanțare cu Asociația Internațională pentru Dezvoltare și Acordului de împrumut semnat cu Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare în vederea realizării proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”. Republica Moldova a ratificat aceste acorduri prin *Legea nr. 25 din 01.03.2018* [17].

După cum am menționat anterior, fiecare serviciu electronic pus în funcțiune trebuie să aibă la bază un act normativ care să stabilească limitele de funcționare a acestui serviciu. Altfel spus, Hotărârea Guvernului cu privire la un anumit serviciu electronic reprezintă actul oficial prin care acest serviciu capătă valoare juridică. Astfel, serviciile electronice care sunt utilizate în prezent în Republica Moldova au următoarea bază legală: Hotărârea Guvernului cu privire la serviciul guvernamental de plăți electronice (MPay) [18], Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog) [19], Hotărârea Guvernului privind platforma de interoperabilitate (MConnect) [20], Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign) [21], Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass) [22], Hotărârea Guvernului privind platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud) [23], Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Conceptului serviciului guvernamental de notificare electronică (MNotify) și a Regulamentului privind modul de funcționare și utilizare a serviciului guvernamental de notificare electronică (MNotify) [24], Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea Portalului guvernamental al cetățeanului (Mabinet) [25], Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat „Registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice” (MPower) și a Regulamentului privind

modul de ținere a Registrului împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice [26], etc.

Un șir de acte legislative și normative privind reglementarea procedurii de digitalizare a serviciilor publice, abordează aspectul de *interoperabilitate*. În acest sens menționăm: Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) [27], Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate [28] și Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului privind Cadrul de Interoperabilitate [29].

**Cadrul de interoperabilitate** definește condițiile esențiale pentru o guvernare modernă și inovatoare. Acesta cuprinde astfel de noțiuni precum: interoperabilitatea sistemelor IT în sectorul public, reutilizarea și schimbul eficient de date, cadrul pentru optimizarea serviciilor, reutilizarea resurselor și a serviciilor, colectarea și publicarea automatizată a datelor guvernamentale deschise. **Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate** reglementează raporturile în procesul schimbului de date între autorități și instituții care gestionează sau dețin sisteme informaționale de interes public.

Așadar, în pofida eforturilor statului de ajustare a cadrului normativ la realitățile dezvoltării digitale a serviciilor publice și implementării e-guvernării, cu siguranță acesta este insuficient pentru a acoperi multitudinea de aspecte care apar în activitatea cotidiană. Cadrul normativ necesită a fi actualizat și adaptat cu realitățile și provocările de moment. Actele normative și legislative adoptate trebuie să determine în mod cert limitele de acțiune ale unui anumit serviciu, fără a lăsa loc de interpretări. Prevederile ambigue și interpretabile pot genera probleme de funcționare a platformelor electronice care găzduiesc serviciile publice și în consecință pot determina reducerea nivelului de încredere al cetățenilor în guvernarea electronică.

Analiza complexă a cadrului legal actual al Republicii Moldova în domeniul e-guvernării, denotă faptul că acesta prezintă lacune semnificative, care determină evoluția lentă și fragmentată a serviciilor publice electronice. În special se remarcă câteva probleme esențiale asupra cărora legiuitorul ar trebui să intervină în mod prioritar: existența unor incoerențe terminologice cu referire la domeniul guvernării electronice, lipsa unor termene clare până la care toate serviciile publice relevante vor fi prestate inclusiv în format electronic, necesitatea ajustării și completării cadrului normativ privind interoperabilitatea sistemelor informatice ale administrației publice și a registrelor de date, lipsa unor mecanisme de sancționare a instituțiilor care nu respectă termenele de dezvoltare a serviciilor publice electronice și a registrelor de date interoperabile.

Referindu-ne la cele expuse mai sus, considerăm oportun a propune o modificare de *lege ferenda* în ceea ce se referă la stabilirea unor termene limită privind transferul serviciilor publice în format electronic. Astfel, este necesar ca legiuitorul să intervină prin adoptarea unor acte legislative care să prevadă care anume serviciu va fi digitalizat, până la ce dată și autoritatea responsabilă de realizarea acestui proces.

De asemenea, ar fi oportun ca actele normative să stabilească mecanisme de sancționare a instituțiilor și/sau funcționarilor care se fac responsabili de întârzierea în implementarea serviciilor electronice. Doar astfel va putea fi asigurat un control strict

și eficient asupra dezvoltării guvernării electronice. În același context, este necesar de ajustat cadrul legal și în ceea ce se referă la evaluarea gradului de satisfacție al beneficiarilor serviciilor electronice, astfel încât să poată fi asigurată o monitorizare eficientă a utilității acestor servicii. În acest sens, propunem ca platformele electronice să furnizeze beneficiarilor de servicii chestionare electronice, sondaje, formulare pentru propuneri/obiecții, etc. Doar prin asigurarea unei interacțiuni dinamice între stat și cetățean, serviciile publice vor putea fi dezvoltate în mod eficient.

În contextul celor menționate, propunem revizuirea terminologiei utilizate în actele normative și legislative care reglementează domeniul e-guvernării, pentru a exclude orice interpretare subiectivă sau aplicare diferențiată a normelor de drept, a nu crea confuzie și ambiguitate. Pericolul acestui factor constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, iar ca rezultat, pot apărea abuzuri din partea funcționarilor în procesul de aplicarea a reglementărilor date.

O altă propunere vizează elaborarea și adoptarea *Codului digital*, care ar avea rolul de a sistematiza și unifica reglementările din domeniul tehnologiei informației, ajustându-le la cerințele actuale. Acest lucru ar contribui indubitabil la armonizarea cadrului legislativ în domeniul digitalizării serviciilor publice.

Considerăm că realizarea în practică a acestor propuneri de *lege ferenda* va avea un șir de avantaje, sub aspect legislativ, dar și sub aspect administrativ, asupra dezvoltării serviciilor publice. Un prim avantaj l-ar constitui uniformizarea terminologiei juridice utilizate în legislația Republicii Moldova. De asemenea, aceste remanieri vor contribui considerabil la prevenirea erorilor, generate de problemele de interpretare a înțelesului termenului de *digitalizare a serviciilor publice* și a efectelor juridice ale acestuia.

### Referințe:

1. Strategia pentru Piața Unică Digitală în Europa. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> (accesat 14.09.2023).
2. Planul de Acțiune al UE privind guvernarea electronică. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (accesat 14.09.2023).
3. Strategia Europeană pentru interoperabilitate și Cadrul European de interoperabilitate. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&from=EN> (accesat 14.09.2023).
4. Programul Europa Digitală 2021-2027. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0403\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0403_RO.html) (accesat 14.09.2023).
5. Hotărârea Guvernului privind Programul de reformare a serviciilor publice, nr. 122 din 18.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 43-46.

6. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264.
7. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 1351 din 15.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 459-471.
8. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, nr. 966 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 265-276.
9. Legea privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „eTransformare a Guvernării”, nr. 173 din 28.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 131-133.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr. 733 din 28.06.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 106-111.
11. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), nr. 710 din 20.09.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 156-159.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la pilotarea centrelor unificate, nr. 322 din 10.11.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 274-278.
13. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr.112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-199.
14. SÎMBOTEANU A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.9.
15. CEBOTARU E. Implementările de e-servicii în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 144-145.
16. Hotărârea Guvernului cu privire la unele măsuri de implementare a proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”, nr. 354 din 10.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 142-146.
17. Legea pentru ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare și a Acordului de împrumut dintre Republica Moldova și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvolta-

- re în vederea realizării proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”, nr. 25 din 01.03.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018 Nr. 105-107.
18. Hotărârea Guvernului cu privire la serviciul guvernamental de plăți electronice (MPay), nr. 712 din 23.09.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 267-271.
  19. Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog), nr. 708 din 28.08.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 261-267.
  20. Hotărârea Guvernului privind platforma de interoperabilitate (MConnect), nr. 211 din 03.04.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 132-138.
  21. Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign), nr. 405 din 02.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 147-151.
  22. Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass), nr. 1090 din 31.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 4-8.
  23. Hotărârea Guvernului privind platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud), nr. 128 din 20.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 47-48.
  24. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Conceptului serviciului guvernamental de notificare electronică (MNotify) și a Regulamentului privind modul de funcționare și utilizare a serviciului guvernamental de notificare electronică (MNotify), nr. 376 din 10.06.2020. În: Monitorul Oficial, 2020, nr. 149-151.
  25. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea Portalului guvernamental al cetățeanului, nr. 413 din 24.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 161-164.
  26. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Conceptului Sistemului informațional automatizat „Registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice” (MPower) și a Regulamentului privind modul de ținere a Registrului împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice, nr. 375 din 10.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 153-158.
  27. Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării - e-Transformare. Disponibil: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340301> (accesat 14.09.2023).
  28. Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, nr. 142 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 295-308.
  29. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului privind Cadrul de Interoperabilitate, nr. 656 din 05.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 186-189.