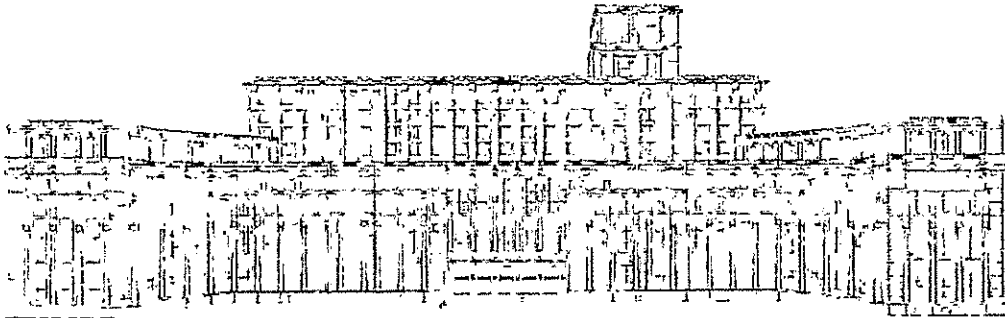


CONSILIUL ECONOMIC SI SOCIAL	
INTRARE	3044
IESIRE	
Ziua...	30
luna...	04
anul...	2020

EXPUNERE DE MOTIVE

la propunerea legislativă privind **gubernanța instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni**



1. Contextul și problema de reglementare

Transformarea digitală a administrației publice din România a avansat, în ultimii ani, preponderent pe verticală, prin dezvoltarea de platforme, registre și aplicații sectoriale. În lipsa unui cadru unitar de gubernanță instituțională digitală, aceste evoluții au rămas fragmentate și neomogene în ceea ce privește:

- identificarea unică a instituțiilor publice;
- modelarea standardizată a structurilor interne (organigrame);
- corelarea funcțiilor publice cu roluri digitale și responsabilități operaționale;
- autorizarea accesului în sistemele informatice publice;
- trasabilitatea deciziilor și operațiunilor efectuate în aplicațiile statului.

În prezent, numeroase instituții acordă drepturi de acces în mod local, neuniform și dificil de auditat, cu proceduri administrative diferite, nomenclatoare nealiniate și mecanisme de actualizare întârziată la schimbarea funcției, delegare sau încetarea raportului de serviciu/muncă.

Această situație generează disfuncționalități structurale precum:

- inconsistență de date între instituții și sisteme;
- risc ridicat de supra-privilegiere a conturilor;
- dificultăți în separarea atribuțiilor și prevenirea conflictelor operaționale;
- blocaje de flux administrativ și întârzieri în relația cu cetățeanul;
- audit incomplet privind „cine, ce, când, în ce temei” a executat o operațiune.

EXPUNERE DE MOTIVE la propunerea privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

În lipsa unei arhitecturi unitare, digitalizarea rămâne un cumul de aplicații, nu un sistem coerent de guvernare publică.

2. Necesitatea intervenției legislative

Este necesară instituirea, prin lege-cadru, a unui model național obligatoriu care să stabilească relația dintre:

instituție → structură internă → funcție/post → rol digital → operațiune permisă → aplicație publică → audit.

Intervenția legislativă este justificată de interesul public major de a asigura ordinea instituțională digitală la nivel național, securitatea operațională și juridică în utilizarea sistemelor publice, interoperabilitatea reală între autorități, creșterea eficienței administrative și reducerea costurilor redundante și creșterea încrederii cetățenilor în serviciile publice digitale.

Legea propusă consacră explicit o distincție esențială pentru orice stat digital:

- Autentificarea stabilește identitatea persoanei („cine este”);**
- Autorizarea stabilește dreptul de acțiune („ce poate face, unde, când și cum”).**

Această separare, corelată cu registrul instituțional și organigrama digitală, reprezintă baza unei guvernante digitale robuste.

3. Scopul propunerii legislative

Scopul propunerii este crearea cadrului juridic unitar pentru buna guvernare instituțională digitală în administrația publică din România, prin:

- instituirea registrului unic al instituțiilor publice;
- instituirea organigramei digitale naționale, interoperabile;
- instituirea modelului național de roluri și operațiuni;
- implementarea autorizării accesului pe bază de roluri și context operațional;
- asigurarea trasabilității și auditabilității complete a accesului și acțiunilor în sistemele publice.

EXPUNERE DE MOTIVE la propunerea privind guvernanța instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

4. Obiective specifice

4.1. Registrul Unic al Instituțiilor Publice (RUIP)

- identificator unic pentru fiecare instituție;
- evidență a relațiilor de subordonare/coordonare;
- versionare a modificărilor instituționale și a temeiurilor legale.

4.2. Organigrama Digitală Națională (ODN)

- model standard de reprezentare a structurilor interne;
- corelare între structuri, funcții/posturi și atribuții;
- actualizare obligatorie în termene clare.

4.3. Registrul Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale (RFROD)

- mapare funcție/post ↔ rol digital;
- definirea operațiunilor permise pe fiecare rol;
- reguli de separare a atribuțiilor și recertificare periodică pentru roluri critice.

4.4. Model național de autorizare

- RBAC (role-based) ca principiu de bază;
- ABAC (attribute/context-based) pentru condiționări operaționale;
- decizie de acces standardizată, justificată și auditabilă.

5. Principii de reglementare

Propunerea legislativă se întemeiază pe următoarele principii:

- unicitatea sursei de adevăr pentru date instituționale și roluri;
- legalitate și responsabilitate în acordarea drepturilor;
- privilegiu minim (least privilege);
- separarea atribuțiilor (segregation of duties);
- proporționalitate și necesitate în accesul la date/operațiuni;
- interoperabilitate by design între sisteme;
- securitate și trasabilitate integrală;
- actualizare în timp util a structurii și rolurilor;
- control managerial și audit periodic.

EXPUNERE DE MOTIVE la propunerea privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

6. Impactul preconizat

6.1. Impact instituțional va consta în clarificarea responsabilităților între autorități centrale, locale și instituții subordonate, reducerea conflictelor de competență în guvernanta accesului digital și standardizarea națională în administrarea rolurilor.

6.2. Impact operațional va include reducerea timpului de acordare/revocare a accesului, diminuarea conturilor neactualizate și a drepturilor excesive și fluidizarea proceselor de avizare, aprobare, semnare și raportare.

6.3. Impact de securitate include consolidarea controlului accesului la date și funcții sensibile, prevenirea utilizării neautorizate a sistemelor publice și creșterea capacității de răspuns la incidente și verificări.

6.4. Impact economic și administrativ al propunerii constă în reducerea costurilor generate de soluții locale incompatibile, reutilizarea de standarde și componente comune și creșterea eficienței investițiilor publice IT.

6.5. Impact social va implica:

- servicii publice mai rapide, coerente și previzibile;
- creșterea transparenței și încrederii publice;
- reducerea erorilor administrative cu efect direct asupra cetățeanului.

7. Compatibilitate cu drepturile fundamentale și protecția datelor

Propunerea legislativă respectă exigențele privind protecția datelor cu caracter personal fiindcă nu prelucrează date personale, delimitează strict scopurile utilizării resurselor digitale, asigură un control granular al accesului, implică jurnalizarea acțiunilor cu păstrarea trasabilității, respectiv mecanisme de audit și responsabilitate instituțională.

Legea nu extinde arbitrar categorii de date, ci stabilește mecanismele de guvernanta a accesului legitim, în raport cu atribuția legală și funcția exercitată, cu respectarea legislației naționale și europene aplicabile.

8. Soluția normativă propusă

Se propune adoptarea unei legi-cadru unice, cu aplicabilitate transversală în administrația publică centrală și locală, care:

- definește registrele naționale obligatorii (RUIP, ODN, RFROD);
- instituie obligația de interoperabilitate și integrare a aplicațiilor publice;
- reglementează acordarea, modificarea, suspendarea și revocarea drepturilor digitale;

EXPUNERE DE MOTIVE la propunerea privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

- stabilește responsabilitățile instituționale și mecanismele de control;
- instituie regimul contravențional pentru neactualizare, neconformare și acordare nelegală a accesului;
- prevede termene etapizate de implementare și conformare.

Detaliile tehnice evolutive (taxonomii, standarde API, nomenclatoare operaționale) se stabilesc prin acte subsecvente, pentru a menține flexibilitatea tehnologică fără afectarea stabilității cadrului legal primar.

9. Implementare etapizată și fezabilitate administrativă

Pentru aplicare realistă, proiectul ar presupune implementarea în etape:

Etapa I – Fundamentare și standardizare

- stabilirea nomenclatoarelor naționale;
- desemnarea responsabililor instituționali;
- definirea obligațiilor de raportare.

Etapa II – Operaționalizarea registrelor

- popularea și validarea datelor instituționale și organizaționale;
- corelarea funcțiilor cu rolurile;
- publicarea seturilor minime de interoperabilitate.

Etapa III – Integrarea aplicațiilor

- conectarea sistemelor existente la mecanismul de autorizare;
- introducerea obligativității de conformare pentru toate sistemele noi;
- eliminarea administrării locale necontrolate a drepturilor.

Etapa IV – Audit și optimizare continuă

- evaluări periodice de conformitate;
- indicatori de performanță;
- măsuri corective și, după caz, sancționatorii.

10. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Implementarea se realizează etapizat, cu prioritate prin valorificarea infrastructurilor și capacităților instituționale existente, în limitele creditelor bugetare aprobate anual, precum și din alte surse legal constituite, inclusiv fonduri externe nerambursabile, după caz.

EXPUNERE DE MOTIVE la propunerea privind guvernanta instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni

Pe termen mediu, standardizarea și interoperabilitatea reduc costurile operaționale generate de fragmentare, nealiniere tehnică și administrare redundantă a accesului.

11. Concluzii

Prezenta propunere legislativă creează infrastructura juridică necesară unui stat digital coerent, sigur și responsabil.

Prin integrarea registrului unic al instituțiilor, a organigramei digitale, a funcțiilor și rolurilor, a operațiunilor și aplicațiilor publice într-un model unitar de autorizare, România poate trece de la digitalizare fragmentată la guvernanta digitală instituțională reală.

Rezultatul urmărit este unul de interes public major: administrație mai eficientă, acces controlat și auditabil, servicii mai bune pentru cetățeni și mediul economic, precum și creșterea încrederii în capacitatea statului de a guverna digital în mod modern și responsabil.

Față de cele prezentate, supunem spre dezbateră și adoptare prezenta propunere legislativă.

În numele inițiatorilor,
Senator RUS Vasile-Ciprian

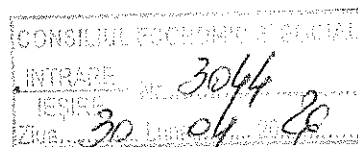
LISTA SUSTINĂTORILOR

propunerii legislative privind **gubernanța instituțională digitală a administrației publice, organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea accesului pe bază de roluri și operațiuni**

Nr. crt.	Numele și prenumele senatorului/deputatului	Grupul parlamentar	Semnătura de susținere
	MINARU CĂTĂLIN-EMIL	USR	
	ANGHEL RĂZVAN-PAUL	USR	
	Ștefanache Gheorghe	USR	
	Bodea Marius	USR	
	PAUN CYNTHIA	USR	
	EIBU DEACONU RUXANDBA	USR	
	CRISTIAN GHINEA	USR	
	NEGOI EVALEN REMUS	USR	
	SPATARU SIMONA	USR	
	ȘIȘU ȘORIN GHEORGHE	USR	

Prin semnătură, inițiatorul își exprimă susținerea pentru prezentul proiect de lege și solicită înregistrarea acestuia la Biroul Permanent al Senatului

PARLAMENTUL ROMÂNIEI



CAMERA DEPUTAȚILOR

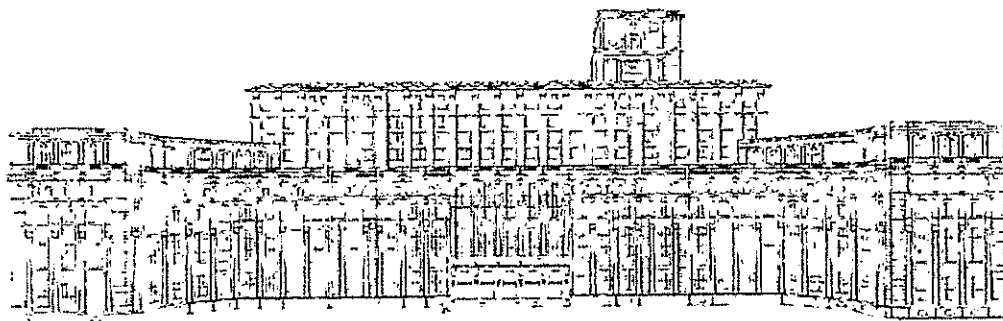


SENATUL

LEGE

**privind guvernarea instituțională digitală a administrației publice,
organizarea organigramei digitale naționale și autorizarea
accesului pe bază de roluri și operațiuni**

Parlamentul României adoptă prezenta lege.



Art. 1 - (1) Prezenta lege instituie cadrul juridic privind guvernanta digitală instituțională a administrației publice, a mecanismului național de autorizare și autentificare la resursele administrative și standardizarea operațiunilor administrative digitale în sectorul public.

(2) Prezenta lege se aplică autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, precum și entităților aflate în subordonarea, coordonarea sau sub autoritatea acestora.

Art. 2 - Scopul prezentei legi este asigurarea bunei guvernante digitale instituționale, a securității operaționale, a trasabilității administrative, a interoperabilității între instituții și a creșterii calității serviciilor publice digitale furnizate persoanelor fizice și juridice.

Art. 3 - Aplicarea prezentei legi se realizează cu respectarea regimului juridic al informațiilor clasificate, a dispozițiilor legale privind securitatea cibernetică și a legislației privind protecția datelor cu caracter personal.

Art. 4 - În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

- a) *autentificare* - procesul tehnic de verificare a identității unei persoane fizice sau juridice în raport cu un sistem informatic;
- b) *autorizare* - procesul de stabilire, verificare și aplicare a drepturilor unei persoane autentificate anterior de a efectua operațiuni determinate asupra unor resurse digitale, în condiții prestabilite;
- c) *rol digital* - ansamblul drepturilor și restricțiilor atribuite unei persoane în considerarea funcției sau postului, atribuțiilor legale și poziției în structura organizatorică;
- d) *operațiune digitală administrativă* - acțiunea executabilă într-o aplicație publică digitală, inclusiv, fără a se limita la, vizualizare, inițiere, creare, modificare, avizare, aprobare, semnare, administrare și audit;
- e) *entități publice* - autoritățile și instituțiile publice centrale și locale, precum și entitățile aflate în subordinea, în administrarea, sub autoritatea, coordonarea sau controlul acestora.

Art. 5 - (1) Se înființează Registrul Unic al Instituțiilor Publice, denumit în continuare *RUIP*, registru național de referință pentru identificarea unică și evidența structurii instituționale a entităților publice.

(2) *RUIP* se organizează și se administrează potrivit prezentei legi și normelor metodologice de aplicare a legii.

Art. 6 - RUIP include, cel puțin, următoarele categorii de date:

- a) identificatorul unic național al instituției;
- b) denumirea oficială;
- c) temeiul juridic de înființare/organizare/funcționare;
- d) relațiile de subordonare, coordonare sau autoritate;
- e) forma de organizare și link-ul către organigrama instituției din cadrul Organigramei Digitale Naționale;
- f) date instituționale de contact și identificare.

Art. 7 - (1) Fiecare instituție are obligația desemnării unui responsabil pentru introducerea și actualizarea datelor introduse în RUIP. Actualizarea datelor se realizează în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la data producerii modificării.

(2) Răspunderea pentru îndeplinirea obligației prevăzute la alin. (2) revine responsabilului desemnat potrivit alin. (1), în condițiile legii.

Art. 8 - Se instituie Organigrama Digitală Națională, denumită în continuare ODN, ca sistem național de evidență standardizată a structurilor organizatorice interne ale instituțiilor publice.

Art. 9 - ODN cuprinde structura organizatorică internă a autorității sau instituției publice, organizată ierarhic, funcțiile și posturile aferente fiecărei structuri, relațiile ierarhice și funcționale interne, precum și elementele de identificare, valabilitate și versiunile sistemului necesare asigurării trasabilității organizării administrative.

Art. 10 - (1) ODN constituie baza de referință pentru atribuirea rolurilor digitale, autentificarea și autorizarea persoanelor la platformele informatice.

(2) Atribuirea rolurilor digitale se realizează pentru funcțiile și posturile înscrise în ODN și în condițiile stabilite prin Registrul Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale.

Art. 11 - Se înființează Registrul Funcțiilor, Rolurilor și Operațiunilor Digitale, denumit în continuare RFROD, registru național destinat corelării funcțiilor cu rolurile digitale și operațiunile permise în aplicațiile publice.

Art. 12 - (1) RFROD stabilește, pentru fiecare funcție sau post:

- a) rolurile digitale atribuite;
- b) operațiunile digitale administrative permise rolului digital respectiv;
- c) restricțiile și limitele permise.

(2) Datele înscrise în RFROD trebuie respectate de entitățile publice în operațiunile digitale administrative desfășurate.

(3) Structura completă a datelor introduse în RFROD, printre care stabilirea rolurilor digitale atribuite, a operațiunilor digitale administrative permise rolului digital respectiv, precum și restricțiile și limitele permise se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a legii.

Art. 13 - (1) Delegarea, interimatul unei funcții, suspendarea ori încetarea raportului de serviciu sau de muncă, precum și orice modificare a competenței instituționale produc efectele corespunzătoare asupra rolurilor digitale acordate.

(3) Procedurile de acordare, modificare, suspendare și revocare a rolurilor digitale se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a legii.

Art. 14 - (1) Autentificarea confirmă identitatea persoanei care accesează un sistem informatic.

(2) Accesul la resursele digitale și operațiunile digitale administrative în aplicațiile, platformele sau sistemele informatice publice se acordă exclusiv prin mecanismul național de autorizare, întemeiat pe roluri digitale, în baza autentificării prealabile a persoanei.

(3) Mecanismul prevăzut de prezentul articol se aplică unitar tuturor entităților publice, cu respectarea competențelor legale și a regimurilor speciale prevăzute de lege.

(4) Autorizarea stabilește drepturile concrete ale persoanei autentificate de a efectua operațiuni asupra unor resurse digitale.

(5) Mecanismele de autentificare utilizate de entitățile publice se integrează cu sistemele naționale de identitate digitală, în condițiile legii.

Art. 15 - (1) Drepturile de acces se actualizează de îndată ori de câte ori intervin modificări în RUIP, OFD, RFROD, privind funcția, rolul digital, raportul de serviciu ori de muncă ori delegarea.

(2) Procedura de autentificare și autorizare se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a legii.

Art. 16 - Entitățile publice au obligația de a asigura interoperabilitatea aplicațiilor, platformelor și sistemelor informatice proprii cu RUIP, ODN, RFROD și mecanismul național de autorizare.

Art. 18 - (1) Autorizarea și operațiunile digitale administrative se jurnalizează cu marcă temporală și cu elemente de identificare suficiente pentru trasabilitatea digitală.

(2) Jurnalizarea prevăzută la alin. (1) se păstrează pe durata stabilită prin normele metodologice de aplicare a legii și se pun la dispoziția autorităților competente, în condițiile legii.

Art. 19 - (1) Entitățile publice efectuează anual auditul intern privind corectitudinea atribuirii rolurilor, calitatea jurnalizării și conformitatea autorizării.

(2) Concluziile auditului se consemnează într-un raport anual și se încarcă într-o platformă informatică pusă la dispoziție de Secretariatul General al Guvernului.

Art. 20 - (1) Coordonarea implementării prezentei legi se realizează de Guvern, prin Secretariatul General al Guvernului.

(2) Secretariatul General al Guvernului publică anual un raport agregat privind stadiul implementării, gradul de conformare, incidentele semnificative de acces și măsurile de remediere dispuse.

Art. 21 - (1) Constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 2.000 lei, fapta responsabilului desemnat conform legii, neactualizarea datelor în RUIP, ODN, RFROD, în termenele prevăzute de prezenta lege.

(2) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se realizează de personalul împuternicit din cadrul Secretariatului General al Guvernului, în condițiile stabilite prin hotărâre a Guvernului.

(3) Contravențiilor prevăzute de prezenta lege le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 22 - În termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul aprobă, prin hotărâre, normele metodologice de aplicare a legii.

Art. 23 - (1) Prezenta lege intră în vigoare la 180 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Președintele Camerei Deputaților,
Sorin-Mihai GRINDEANU

Președintele Senatului,
Mircea ABRUDEAN