COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.05.1998
COM(1998) 297 final

98/0191 (COD)

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa a um quadro comum para as assinaturas electrónicas

(Apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

As redes electrónicas abertas, como a Internet, têm uma importância crescente nas comunicações à escala mundial. Oferecem a possibilidade de comunicações interactivas entre partes que até aí não tinham estabelecido relações. Oferecem ainda novas oportunidades de negócios com a criação de instrumentos de reforço da produtividade com custos mínimos, bem como novos métodos de contacto com os clientes. As redes são exploradas por empresas que pretendem aproveitar novas formas de fazer negócios e novos métodos de trabalho, como o teletrabalho e os ambientes virtuais partilhados. As administrações nacionais usam também estas redes nas suas interacções com as empresas e os cidadãos. O comércio electrónico representa, para a União Europeia, uma oportunidade excelente de avanço na sua integração económica.

Para aproveitar da melhor maneira estas oportunidades, é necessário criar um ambiente seguro para a autenticação electrónica. Existem vários métodos de assinar documentos electronicamente, desde métodos muito simples (como a inserção de uma imagem digitalizada de uma assinatura manuscrita num documento feito com tratamento de texto) até métodos muito avançados (como as assinaturas digitais que utilizam a "criptografia de chaves públicas"). As assinaturas electrónicas permitem que o receptor de dados enviados electronicamente verifique a origem dos mesmos (*autenticação da fonte dos dados*) e confirme que os dados estão completos e inalterados, estando assim salvaguardada a sua integridade (*integridade dos dados*).

A verificação da autenticidade e da integridade dos dados não prova necessariamente a identidade do signatário que cria as assinaturas electrónicas. Como é que, por exemplo, o receptor de uma mensagem sabe que o remetente é realmente quem diz ser? O receptor pode, por conseguinte, querer obter informações mais fiáveis sobre a identidade do signatário. Tais informações podem ser fornecidas pelo próprio signatário, através da apresentação de uma prova satisfatória ao receptor. Outra maneira consiste na confirmação dessas informações por um terceiro (por exemplo, uma pessoa ou instituição da confiança mútua das partes). No contexto da presente directiva, esses terceiros designam-se *fornecedores de serviços de certificação*.

Na sua Comunicação "Uma Iniciativa Europeia para o Comércio Electrónico[1]", de 16 de Abril, dirigida ao Parlamento Europeu, Conselho, Comité Económico e Social e Comité das Regiões, a Comissão considerava que as assinaturas digitais eram um instrumento essencial para proporcionar segurança e promover a confiança nas redes abertas. A Declaração Ministerial de Bona[2] referia também a necessidade das assinaturas digitais como questão essencial para o comércio electrónico.

---

1 COM(97) 157 final de 16 de Abril de 1997.

2 Conferência Ministerial Europeia, "Redes Globais de Informação: Concretizar as potencialidades", Bona, 6 a 8 de Julho de 1997.

Numa primeira fase, a Comissão apresentou ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões uma comunicação "Garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas - contribuição para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem"[3], que realçava a necessidade de uma abordagem coerente nesta matéria. Em 1 de Dezembro de 1997, o Conselho congratulou-se com a comunicação e convidou a Comissão a apresentar uma proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às assinaturas digitais o mais rapidamente possível.

Após a publicação da comunicação e como resultado de reuniões com os Estados-membros e com representantes do sector privado, nomeadamente as empresas europeias de criptografia, e da audição internacional de peritos, de Copenhaga[4], a Comissão recebeu contributos das várias partes interessadas. Das informações recolhidas podem extrair-se as seguintes conclusões:

1. A crescente actividade legislativa neste domínio em diversos Estados-membros aponta para a necessidade urgente de um quadro jurídico harmonizado a nível europeu, para evitar o desenvolvimento de obstáculos importantes ao funcionamento do mercado interno.

2. Embora se tenham realizado muitos debates e trabalhos sobre tecnologias de assinaturas digitais que utilizam criptografia de chaves públicas, uma directiva a nível europeu deve ser neutra no que se refere à tecnologia e não deve incidir apenas nesse tipo de assinaturas. Dado que se espera o desenvolvimento de uma variedade de mecanismos de autenticação, o âmbito da directiva deve ser suficientemente vasto para abranger uma ampla gama de "assinaturas electrónicas", incluindo assinaturas digitais baseadas em criptografia de chaves públicas e outros meios de autenticação de dados.

3. Para garantir o funcionamento do mercado interno e promover o rápido desenvolvimento do mercado em termos de procura pelos utilizadores e inovação tecnológica, devem evitar-se regimes de autorização prévia. Para ganhar a confiança dos consumidores, consideram-se úteis os sistemas de acreditação facultativa que visam proporcionar níveis mais elevados de segurança. Na medida em que forem exigidas pelo mercado, tais medidas proporcionam um nível mais claro ou mais previsível de segurança jurídica tanto aos fornecedores de serviços de certificação como aos consumidores.

4. As assinaturas electrónicas utilizadas nos grupos fechados, por exemplo, em que já existem relações contratuais, não devem ser automaticamente abrangidas pela directiva. Neste contexto, deve prevalecer a liberdade contratual.

5. A garantia do reconhecimento jurídico - nomeadamente transfronteiras - das assinaturas electrónicas e dos serviços de certificação é considerada a questão mais importante neste domínio. Tal implica uma clarificação dos requisitos essenciais aplicáveis aos fornecedores de serviços de certificação, incluindo a sua responsabilidade.

---

3 COM(97) 503 final de 8 de Outubro de 1997.

4 Conferência Internacional, Copenhaga, 23 e 24 de Abril de 1998.

6. Pressupõe-se que as empresas, em conjunto com os organismos de normalização, conduzam o processo de desenvolvimento de normas internacionalmente acordadas para as assinaturas electrónicas. Estas normas devem incidir no estabelecimento de um ambiente aberto para produtos e serviços interoperáveis. O papel da Comissão consistirá em apoiar este processo.

7. A nível internacional, estão em curso muitas actividades e debates. A Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial e Internacional (UNCITRAL) adoptou uma lei-modelo para o comércio electrónico e iniciou trabalhos subsequentes com vista à preparação de regras uniformes para as assinaturas digitais. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) está também a trabalhar neste domínio, na sequência das suas orientações de 1997 para uma política criptográfica. Outras organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), tornaram-se também participantes em actividades conexas. Esta evolução deve ser tomada em consideração no processo de estabelecimento de um quadro jurídico a nível europeu.

II. NECESSIDADE DE HARMONIZAÇÃO

Diversos Estados-membros lançaram já iniciativas legislativas aprofundadas relacionadas com as assinaturas electrónicas:

Estado-membro	**Situação das iniciativas legislativas**
Áustria	Trabalhos preparatórios
Bélgica	• Lei das Telecomunicações: regime de declaração prévia facultativa para os fornecedores de serviços; • Preparação de legislação sobre serviços de certificação relacionados com assinaturas digitais; • Preparação de legislação que altera o Código Civil no que respeita a elementos de prova electrónicos; • Preparação de legislação sobre a utilização das assinaturas digitais na segurança social e na saúde pública.
Dinamarca	Preparação de legislação sobre a utilização segura e eficiente de comunicações digitais
França	• Lei das Telecomunicações (decretos de autorização e de isenção): ⇒ oferta de produtos e serviços de assinatura electrónica sujeita a processo de informação; ⇒ oferta de serviços de assinatura electrónica sujeita a declaração prévia; • Legislação relativa à utilização das assinaturas digitais na segurança social e na saúde pública.
Finlândia	• Preparação de legislação sobre a transferência electrónica de informação em processos administrativos jurídicos; • Preparação de legislação sobre o estatuto do Centro de Registo da População enquanto fornecedor de serviços de certificação

Alemanha	• Lei das Assinaturas Digitais e medidas regulamentares em vigor: condições em que as assinaturas digitais se consideram seguras; acreditação facultativa dos fornecedores de serviços; • Elaboração da lista das medidas de segurança adequadas; • Consulta pública em curso sobre aspectos jurídicos das assinaturas digitais e de documentos electrónicos com assinatura digital
Itália	• Lei Geral de reforma do serviço público e de simplificação dos processos administrativos em vigor: princípio do reconhecimento jurídico dos documentos electrónicos; • Decreto sobre a criação, arquivo e transmissão de documentos e contratos electrónicos; • Decreto em preparação sobre requisitos aplicáveis a produtos e serviços; • Decreto em preparação sobre obrigações fiscais decorrentes de documentos electrónicos
Países Baixos	• Regime de acreditação facultativa para fornecedores de serviço (em preparação); • Lei fiscal que prevê a apresentação sob forma electrónica das declarações de rendimentos; • Projecto de lei em preparação que altera o código civil
Espanha	• Circulares do Serviço Aduaneiro sobre a utilização de assinaturas electrónicas; • Resolução no domínio da segurança social que regulamenta a utilização de meios electrónicos; • Leis e circulares nos domínios das hipotecas, tributação, serviços financeiros e registo de empresas, que prevêem a utilização de processos electrónicos; • Lei Orçamental de 1998 que confere à Casa da Moeda um mandato de fornecedor de serviços de certificação
Suécia	Trabalhos preparatórios
Reino Unido	Preparação de legislação sobre o licenciamento facultativo dos fornecedores de serviços de certificação e o reconhecimento legal das assinaturas electrónicas.

Este panorama mostra que as diferentes iniciativas nos Estados-membros conduzem a situações jurídicas divergentes. Embora aparentemente os Estados-membros abordem as mesmas questões, nomeadamente os requisitos aplicáveis aos fornecedores de serviços e aos produtos, as condições em que as assinaturas electrónicas terão valor jurídico e a estrutura dos regimes de acreditação, verifica-se que a regulamentação nesta matéria ou a ausência dela apresenta diferenças, de tal modo que o funcionamento do mercado interno no domínio das assinaturas electrónicas será posto em causa. A existência de regras divergentes relativas ao valor jurídico das assinaturas electrónicas afectará seriamente o subsequente desenvolvimento do comércio electrónico e, consequentemente, o crescimento económico e o emprego na Comunidade. São também factores de

insegurança regras de responsabilidade diferentes e o risco de incerteza quanto à jurisdição relativa à responsabilidade quando os serviços são oferecidos entre diversos Estados-membros. É também provável que os Estados-membros estabeleçam condições técnicas diferentes para que as assinaturas electrónicas sejam consideradas seguras.

Esta situação divergente pode criar obstáculos importantes às comunicações e aos negócios através de redes abertas em toda a Comunidade Europeia, inibindo a livre utilização e oferta de serviços ligados às assinaturas electrónicas e limitando o desenvolvimento de novas actividades económicas associadas ao comércio electrónico. O objectivo da proposta de directiva em anexo é eliminar os obstáculos, designadamente as diferenças no que respeita ao reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas e as restrições à livre circulação de produtos e serviços de certificação entre os Estados-membros. Tendo em conta esses objectivos, as medidas planeadas são da competência exclusiva da Comunidade. A proposta de directiva destina-se a "possibilitar" a utilização das assinaturas electrónicas num espaço sem fronteiras internas, centrando-se nos requisitos essenciais para os serviços de certificação, deixando para os Estados-membros a responsabilidade de adoptarem disposições detalhadas sobre a sua aplicação. A proposta está de acordo com a política legislativa da Comissão no que respeita à subsidiariedade, à proporcionalidade e à simplificação legislativa necessária.

Deste modo, a Comissão propõe que o nº 2 do artigo 57º e os artigos 66º e 100º-A constituam a base jurídica para a presente proposta. Por motivos de proporcionalidade, a Comissão considera que o instrumento jurídico adequado é uma directiva.

III. OBJECTIVO E ÂMBITO DA DIRECTIVA

1. A Directiva pretende garantir o funcionamento adequado do mercado interno no domínio das assinaturas electrónicas, criando um quadro jurídico harmonizado e adequado para a utilização de assinaturas electrónicas na Comunidade Europeia e estabelecendo um conjunto de critérios que servirão de base ao reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas.

2. As comunicações e o comércio electrónicos à escala mundial dependem da progressiva adaptação do direito internacional e nacional à infra-estrutura tecnológica em rápida evolução. Embora em muitas situações o estabelecimento de regras análogas às existentes possa proporcionar soluções satisfatórias, poderão revelar-se necessárias algumas adaptações na legislação existente à luz das novas tecnologias, para evitar efeitos negativos e indesejáveis. Embora se considere actualmente que as assinaturas digitais produzidas através de técnicas criptográficas constituem um tipo importante de assinaturas electrónicas, um quadro regulamentar europeu deve ser suficientemente flexível para abranger outras técnicas que possam ser usadas na autenticação.

3. Existem obviamente aplicações das tecnologias de assinaturas electrónicas em ambientes fechados, como numa rede local de uma empresa ou num sistema bancário. São também usados certificados e assinaturas electrónicas para efeitos de autorização, como seja o acesso a contas privadas. Dentro dos limites impostos

pela legislação nacional, o princípio da liberdade contratual permite que as partes contratantes acordem entre si os termos e condições do negócio, como seja a aceitação de assinaturas electrónicas. Neste domínio não há uma necessidade evidente de regulamentação.

4. Dada a variedade de serviços e suas aplicações, os fornecedores de serviços de certificação devem poder oferecer os seus serviços sem necessidade de obterem autorização prévia. No entanto, os fornecedores de serviços poderão desejar beneficiar da validade jurídica das respectivas assinaturas electrónicas, aderindo a regimes de acreditação facultativa associados aos requisitos comuns. A acreditação deve ser vista como um serviço público oferecido aos fornecedores de serviços de certificação que desejem oferecer serviços de elevado nível. Tal não significa, no entanto, que um serviço não acreditado seja automaticamente menos seguro.

5. Um fornecedor de serviços de certificação pode oferecer uma vasta gama de serviços. A presente directiva incide especialmente nos serviços de certificação ligados às assinaturas electrónicas. Os certificados podem ser usados para diversos fins e podem conter diversos elementos de informação. A informação pode incluir os elementos habituais, como nome, endereço, número de registo ou número da segurança social, número de IVA ou de contribuinte, ou atributos específicos do signatário, como o seu poder de representação de uma empresa, a sua solvabilidade, a existência de garantias de pagamento ou a atribuição de autorizações ou licenças específicas. Consequentemente, prevê-se a existência de diversos certificados para diferentes fins. No entanto, um quadro jurídico é principalmente necessário para que os certificados permitam a autenticação da assinatura electrónica de um signatário. Deste modo, a directiva incide na função de um certificado (denominado "certificado qualificado") enquanto elemento associado à identidade civil ou às funções de uma pessoa.

6. O valor jurídico das assinaturas electrónicas é um elemento essencial num sistema aberto, mas fiável, de assinaturas electrónicas. A aplicação da presente directiva deve ainda contribuir para um quadro jurídico harmonizado na Comunidade, garantindo que não sejam negados os efeitos, validade e aplicabilidade jurídicos de uma assinatura electrónica só pelo facto de revestir a forma de dados electrónicos e de não se basear num certificado qualificado ou num certificado emitido por um fornecedor de serviços de certificação acreditado e que as assinaturas electrónicas sejam legalmente aceites, tal como as assinaturas manuscritas. Além disso, os regimes de prova nacionais devem tornar-se mais abertos e reconhecer a utilização das assinaturas electrónicas.

7. O reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas deve basear-se em critérios objectivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais e não deve estar ligado a qualquer autorização ou acreditação do fornecedor de serviços em causa. Os requisitos comuns aplicáveis aos fornecedores de serviços de certificação devem prever o reconhecimento transfronteiras de assinaturas e certificados na Comunidade Europeia. A lista de requisitos deve ser aplicável aos fornecedores de serviços de certificação, independentemente do modelo de

acreditação de cada Estado-membro. Dado que o futuro desenvolvimento tecnológico ou do mercado pode exigir adaptações, será eventualmente necessário rever periodicamente os requisitos. A Comissão poderá propor conjuntos de requisitos revistos com base em pareceres que venha a receber no futuro.

8. As regras de responsabilidade comum irão apoiar o processo de criação de confiança tanto para os consumidores e empresas que irão aceitar os certificados como para os fornecedores de serviços e irão, consequentemente, promover a aceitação generalizada das assinaturas electrónicas.

9. A existência de mecanismos de cooperação com países terceiros que prevejam o reconhecimento transfronteiras das assinaturas e dos certificados é importante para o desenvolvimento do comércio electrónico internacional. Concretamente, a possibilidade de os fornecedores de serviços de certificação na Comunidade Europeia garantirem certificados de países terceiros do mesmo modo que garantem os seus próprios certificados pode facilitar os serviços transfronteiras de modo simples mas eficiente.

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa a um quadro comum para as assinaturas electrónicas

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e, nomeadamente, o nº 2 do seu artigo 57º e os seus artigos 66º e 100º-A,

Tendo em conta a proposta da Comissão[5],

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social[6],

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões[7],

Deliberando em conformidade com o procedimento previsto no artigo 189º-B do Tratado[8],

(1) Considerando que a Comissão apresentou em 16 de Abril de 1997 ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões uma Comunicação relativa a uma iniciativa europeia para o comércio electrónico[9];

(2) Considerando que a Comissão apresentou, em 8 de Outubro de 1997, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões a Comunicação "Garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas - contribuição para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem"[10];

(3) Considerando que, em 1 de Dezembro de 1997, o Conselho convidou a Comissão a apresentar o mais rapidamente possível uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às assinaturas digitais;

---

5 JO C

6 JO C

7 JO C

8 JO C

9 COM(97) 157 final.

10 COM(97) 503 final.

(4) Considerando que as comunicações e o comércio electrónicos exigem assinaturas electrónicas e serviços a elas associados que permitem a autenticação dos dados; que a existência de regras divergentes respeitantes ao reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas e à acreditação dos fornecedores de serviços de certificação nos Estados-membros pode criar um obstáculo importante à utilização das comunicações electrónicas e do comércio electrónico, dificultando assim o desenvolvimento do mercado interno; que o desenvolvimento de actividades divergentes nos Estados-membros revela a necessidade de uma harmonização a nível comunitário;

(5) Considerando que deve ser promovida a interoperabilidade dos produtos associados às assinaturas electrónicas; que, em conformidade com o artigo 7°-A do Tratado, o mercado interno compreende um espaço no qual a livre circulação das mercadorias é assegurada; que devem ser satisfeitos os requisitos essenciais específicos dos produtos de assinatura electrónica utilizados pelos fornecedores de serviços de certificação para garantir a livre circulação no mercado interno e criar confiança nas assinaturas electrónicas;

(6) Considerando que o rápido desenvolvimento tecnológico e a natureza planetária da Internet exigem uma abordagem aberta às diversas tecnologias e serviços capazes de autenticar dados electronicamente; que, no entanto, as assinaturas digitais baseadas na criptografia de chaves públicas são actualmente a forma mais reconhecida de assinatura electrónica;

(7) Considerando que o mercado interno permite que os fornecedores de serviços de certificação desenvolvam as suas actividades transfronteiras com vista a aumentar a sua competitividade, oferecendo assim aos consumidores e às empresas novas oportunidades de intercâmbio de informação e de comércio por meios electrónicos de modo seguro, independentemente das fronteiras; que, para estimular a oferta à escala comunitária de serviços de certificação através de redes abertas, os fornecedores de serviços de certificação devem, em geral, poder oferecer os seus serviços sem necessidade de autorização prévia; que não há uma necessidade imediata de garantir a livre circulação dos serviços de certificação através da harmonização das restrições nacionais justificadas e proporcionadas relativas à oferta destes serviços;

(8) Considerando que os regimes de acreditação facultativa que visam níveis mais elevados na oferta de serviços podem proporcionar aos fornecedores de serviços de certificação o quadro adequado para desenvolverem os seus serviços com vista a atingirem os níveis de confiança, segurança e qualidade exigidos pelo mercado em evolução; que tais regimes devem encorajar o desenvolvimento das melhores práticas entre os fornecedores de serviços de certificação; que os fornecedores de serviços de certificação devem ter a liberdade de aderir a estes regimes de acreditação e de colherem os seus benefícios; que os Estados-membros não devem proibir os fornecedores de serviços de certificação de operarem fora dos referidos regimes de acreditação; que deve garantir-se que os regimes de acreditação não reduzam a concorrência nos serviços de certificação; que é importante chegar-se a um equilíbrio entre as necessidades dos consumidores e as das empresas;

(9) Considerando que, consequentemente, a presente directiva deve contribuir para a utilização e o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas na Comunidade; que não é necessário um quadro regulamentar para as assinaturas electrónicas utilizadas exclusivamente no âmbito de sistemas fechados; que a liberdade de os interessados acordarem entre si os termos e condições em que aceitam dados assinados electronicamente deve ser respeitada dentro dos limites permitidos pelo direito nacional; que a presente directiva não tem por objectivo harmonizar as regras nacionais relativas à legislação contratual, designadamente a conclusão e a execução de contratos, ou outras formalidades não contratuais que exigem assinaturas; que, por esse motivo, as disposições relativas ao valor jurídico das assinaturas electrónicas não devem prejudicar os requisitos de forma exigidos pela legislação nacional no que respeita à celebração de contratos ou às regras que determinam se um contrato está celebrado;

(10) Considerando que, para uma aceitação generalizada das assinaturas electrónicas, não deve ser negada a uma assinatura electrónica validade jurídica só pelo facto de revestir a forma de dados electrónicos, de não se basear num certificado qualificado ou num certificado emitido por um fornecedor de serviços da certificação acreditado ou ainda pelo facto de o fornecedor de serviços que emitiu o correspondente certificado estar estabelecido noutro Estado-membro; que as assinaturas electrónicas associadas a um fornecedor de serviços de certificação de confiança que cumpre os requisitos essenciais devem ter o mesmo valor jurídico que as assinaturas manuscritas; que deve ser garantida a possibilidade de utilização das assinaturas electrónicas como elemento de prova nos processos jurídicos em todos os Estados-membros; que o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas deve basear-se em critérios objectivos e não estar ligado à autorização do fornecedor de serviços em causa; que o estabelecimento de regras harmonizadas relativas ao valor jurídico das assinaturas electrónicas assegurará um quadro jurídico coerente em toda a Comunidade;

(11) Considerando que os fornecedores de serviços de certificação que oferecem serviços de certificação ao público estão sujeitos à legislação nacional em matéria de responsabilidade; que as diferenças no âmbito de aplicação e conteúdo destas regras de responsabilidade podem criar insegurança jurídica, especialmente no que respeita à confiança de terceiros nesses serviços; que tal insegurança terá um efeito negativo no desenvolvimento do comércio transfronteiras e dificultará o funcionamento adequado do mercado interno; que a existência de regras de responsabilidade harmonizadas proporciona segurança e previsibilidade jurídicas tanto aos fornecedores de serviços de certificação como aos consumidores; que tais regras contribuirão para a aceitação generalizada e o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas na Comunidade e terão, consequentemente, um efeito benéfico no funcionamento do mercado interno;

(12) Considerando que o desenvolvimento do comércio electrónico internacional exige mecanismos transfronteiras que envolvem países terceiros; que tais mecanismos devem ser desenvolvidos a nível das empresas; que, para assegurar a interoperabilidade a nível mundial, se pode revelar conveniente o estabelecimento de acordos sobre regras multilaterais com países terceiros no que respeita ao reconhecimento mútuo dos serviços de certificação;

(13) Considerando que, para estimular as comunicações electrónicas e o comércio electrónico através do ganho da confiança dos utilizadores, os Estados-membros devem obrigar os fornecedores de serviços de certificação a respeitarem a legislação relativa à protecção dos dados e da vida privada dos cidadãos e a fornecerem serviços de certificação com a utilização de pseudónimos, a pedido do signatário; que a legislação nacional deve determinar se, e as condições em que, os dados que revelam a identidade da pessoa que deles é objecto têm de ser transferidos para efeitos de investigação de delitos penais; que os fornecedores de serviços de certificação devem informar antecipadamente os utilizadores das suas condições, nomeadamente no que respeita às utilizações possíveis dos seus certificados e às limitações da sua responsabilidade, por escrito, numa linguagem facilmente compreensível e através de um meio durável de comunicação;

(14) Considerando que, para efeitos da aplicação da presente directiva, a Comissão deve ser assistida por um comité de natureza consultiva;

(15) Considerando que, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade referidos no artigo 3°-B do Tratado, o objectivo da criação de um quadro jurídico harmonizado para a oferta de assinaturas electrónicas e serviços conexos não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-membros, justificando-se pois a sua realização a nível comunitário; que a presente directiva se limita aos requisitos mínimos necessários para atingir este objectivo,

ADOPTARAM A PRESENTE DIRECTIVA:

Artigo 1°
Âmbito de aplicação

A presente directiva regula o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas.

Não abrange outros aspectos relacionados com a conclusão e a validade de contratos ou de outras formalidades contratuais que exigem assinaturas.

A directiva institui um quadro jurídico para determinados serviços de certificação oferecidos ao público.

Artigo 2°
Definições

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1) "assinatura electrónica", uma assinatura sob forma digital incluída em dados, ligada a dados ou logicamente associada a dados, utilizada por um signatário para indicar a sua aprovação do conteúdo desses dados e que cumpre os seguintes requisitos:

   (a) está associada inequivocamente ao signatário;
   (b) permite identificar o signatário;

(c) é criada com meios que o signatário pode manter sob controlo exclusivo; e
(d) está ligada aos dados a que diz respeito de tal modo que qualquer alteração subsequente dos dados será manifesta.

2) "signatário", pessoa que cria uma assinatura electrónica.

3) "dispositivo de criação de assinaturas", conjunto único de dados, como códigos ou chaves criptográficas privadas, ou um dispositivo físico de configuração única, que é usado pelo signatário na criação de uma assinatura electrónica.

4) "dispositivo de verificação de assinaturas", conjunto único de dados, como códigos ou chaves criptográficas públicas, ou um dispositivo físico com configuração única, que é usado para verificar a assinatura electrónica.

5) "certificado qualificado", atestado digital que liga um dispositivo de verificação de assinaturas a uma pessoa, confirma a identidade dessa pessoa e cumpre os requisitos estabelecidos no Anexo I.

6) "fornecedor de serviços de certificação", pessoa ou entidade que emite certificados ou oferece outros serviços relacionados com assinaturas electrónicas ao público.

7) "produto de assinatura electrónica", meios físicos ou lógicos, ou seus componentes, destinados a serem utilizados por um fornecedor de serviços de certificação na oferta dos seus serviços de assinatura electrónica.

Artigo 3º
Acesso ao mercado

1. Os Estados-membros não condicionarão a oferta dos serviços de certificação a autorização prévia.

2. Sem prejuízo do disposto no nº 1, os Estados-membros podem introduzir ou manter regimes de acreditação facultativos que se destinam a obter níveis mais elevados na oferta dos serviços de certificação. Todas as condições relacionadas com estes regimes devem ser objectivas, transparentes, proporcionadas e não discriminatórias. Os Estados-membros não podem limitar o número de fornecedores de serviços de certificação por motivos relacionados com o âmbito de aplicação da presente directiva.

3. A Comissão pode, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 9º, estabelecer e publicar números de referência de normas largamente reconhecidas para produtos de assinatura electrónica no Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Os Estados-membros presumirão que um produto de assinatura electrónica cumpre estas normas sempre que se ajusta aos requisitos estabelecidos na alínea e) do Anexo II.

4. Os Estados-membros podem submeter a utilização de assinaturas electrónicas no sector público a requisitos adicionais. Esses requisitos devem ser objectivos, transparentes, proporcionados e não discriminatórios e dizer apenas respeito às características específicas da aplicação em causa.

Artigo 4º
Princípios relativos ao mercado interno

1. Cada Estado-membro aplicará as disposições nacionais que adoptar nos termos da presente directiva aos fornecedores de serviços de certificação estabelecidos no seu território e aos serviços por eles oferecidos. Os Estados-membros não podem restringir a oferta de serviços de certificação com origem noutro Estado-membro nos domínios abrangidos pela presente directiva.

2. Os Estados-membros assegurarão que os produtos de assinatura electrónica conformes com o disposto na presente directiva possam circular livremente no mercado interno.

Artigo 5º
Valor jurídico

1. Os Estados-membros assegurarão que não sejam negados a uma assinatura electrónica os efeitos, validade e aplicabilidade jurídicos apenas pelo facto de essa assinatura estar sob forma electrónica ou de não se basear num certificado qualificado ou de não se basear num certificado emitido por um fornecedor de serviços de certificação acreditado.

2. Os Estados-membros assegurarão que as assinaturas electrónicas baseadas num certificado qualificado emitido por um fornecedor de serviços de certificação, que cumpre os requisitos estabelecidos no Anexo II, sejam consideradas, por um lado, assinaturas que satisfazem os requisitos legais de uma assinatura manuscrita e, por outro lado, assinaturas admissíveis como prova para fins processuais, do mesmo modo que uma assinatura manuscrita.

Artigo 6º
Responsabilidade

1. Os Estados-membros assegurarão que, ao emitir um certificado qualificado, um fornecedor de serviços de certificação seja responsável perante qualquer pessoa que confie, de forma razoável, no certificado, no que respeita:

   (a) à exactidão de todas as informações constantes de certificado qualificado na data em que foi emitido, salvo declaração em contrário do fornecedor de serviços de certificação no certificado;

   (b) ao cumprimento de todos os requisitos previstos na presente directiva na emissão do certificado qualificado;

(c) à garantia de que a pessoa identificada no certificado qualificado estava na posse, aquando da emissão do certificado, do dispositivo de criação de assinaturas correspondente ao dispositivo de verificação de assinaturas incluído ou identificado no certificado;

(d) à garantia de que os dois dispositivos funcionam em conjunto de modo complementar, nos casos em que o fornecedor de serviços de certificação gera o dispositivo de criação de assinaturas e o dispositivo de verificação de assinaturas.

2. Os Estados-membros assegurarão que um fornecedor de serviços de certificação não seja responsabilizado por erros nas informações constantes do certificado qualificado que tenham sido fornecidas pela pessoa para quem o certificado foi emitido, caso possa demonstrar que tomou todas as medidas práticas razoáveis para verificar essas informações.

3. Os Estados-membros assegurarão que um fornecedor de serviços da certificação possa indicar no certificado qualificado os limites de utilização de um dado certificado. O fornecedor de serviços de certificação não será responsabilizado por danos decorrentes de uma utilização indevida de um certificado qualificado que indica os limites da sua utilização.

4. Os Estados-membros assegurarão que um fornecedor de serviços de certificação possa indicar no certificado qualificado um limite para o valor das transacções para as quais o certificado é válido. O fornecedor de serviços de certificação não será responsabilizado por danos superiores ao valor-limite.

5. As disposições dos n°s 1 a 4 não prejudicam o disposto na Directiva 93/13/CEE do Conselho[11].

Artigo 7°
Aspectos internacionais

1. Os Estados-membros assegurarão que os certificados emitidos por um fornecedor de serviços de certificação estabelecido num país terceiro sejam considerados juridicamente equivalentes aos certificados emitidos por um fornecedor de serviços de certificação estabelecido na Comunidade:

(a) caso o fornecedor de serviços de certificação cumpra os requisitos estabelecidos na presente directiva e tenha sido acreditado no contexto de um regime de acreditação voluntária estabelecido por um Estado-membro;

(b) caso um fornecedor de serviços de certificação estabelecido na Comunidade e que cumpre os requisitos estabelecidos no Anexo II garanta o certificado do mesmo modo que os seus próprios certificados; ou

---

11 JO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

(c) caso o certificado ou o fornecedor de serviços de certificação seja reconhecido nos termos de um regime de acordo bilateral ou multilateral entre a Comunidade e países terceiros ou organizações internacionais.

2. Para facilitar os serviços de certificação transfronteiras com países terceiros e o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas originárias de países terceiros, a Comissão apresentará, sempre que seja caso disso, propostas de aplicação efectiva de normas e acordos internacionais aplicáveis aos serviços de certificação. Nomeadamente, sempe que necessário, apresentará propostas ao Conselho de mandatos adequados de negociação de acordos bilaterais e multilaterais com países terceiros e organizações internacionais. O Conselho decidirá por maioria qualificada.

Artigo 8º
Protecção dos dados

1. Os Estados-membros assegurarão que os fornecedores de serviços de certificação e os organismos nacionais responsáveis pela acreditação ou supervisão cumpram os requisitos estabelecidos nas Directivas 95/46/CE[12] e 97/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[13].

2. Os Estados-membros assegurarão que um fornecedor de serviços de certificação só possa recolher dados pessoais apenas directamente da pessoa a quem os dados dizem respeito e apenas na medida do necessário para efeitos de emissão de um certificado. Os dados não podem ser recolhidos ou processados para outros fins sem o consentimento da pessoa a quem dizem respeito.

3. Os Estados-membros assegurarão que, a pedido do signatário, o fornecedor de serviços de certificação indique um pseudónimo em vez do nome do signatário do certificado.

4. Os Estados-membros assegurarão que, no caso de pessoas que utilizam pseudónimos, o fornecedor de serviços de certificação transmitirá os dados relativos à identidade dessas pessoas às autoridades públicas quando tal lhe for pedido, com o consentimento da pessoa a quem dizem respeito. Quando, nos termos da legislação nacional, a transferência dos dados que revelam a identidade da pessoa a quem dizem respeito for necessária para a investigação de crimes associados à utilização de assinaturas electrónicas sob pseudónimo, a transferência será registada e a pessoa a quem esses dados dizem respeito será informada da transferência dos dados que lhe dizem respeito o mais rapidamente possível, após a conclusão da investigação.

---

12 JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

13 JO L 24 de 30.1.1998, p. 1.

Artigo 9º
Comité

A Comissão será assistida por um comité consultivo, denominado "Comité da Assinatura Electrónica" (a seguir designado "o Comité"), composto pelos representantes dos Estados-membros e presidido por um representante da Comissão.

O representante da Comissão submete à apreciação do Comité um projecto das medidas a tomar. O Comité emite o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o Presidente pode fixar em função da urgência da questão em causa, se necessário procedendo a uma votação.

Esse parecer deve ser exarado em acta; além disso, cada Estado-membro tem o direito de solicitar que a sua posição conste da acta.

A Comissão tomará na melhor conta o parecer emitido pelo Comité. O Comité será por ela informado do modo como tomou em consideração o seu parecer.

Artigo 10º
Consulta do Comité

O Comité será consultado, quando necessário, sobre os requisitos aplicáveis aos fornecedores de serviços de certificação estabelecidos no Anexo II e sobre normas geralmente reconhecidas para produtos de assinatura digital, nos termos do nº 3 do artigo 3º.

Artigo 11º
Notificação

1. Os Estados-membros fornecerão à Comissão as seguintes informações:

   (a) elementos relativos aos regimes nacionais de acreditação voluntária, incluindo eventuais requisitos suplementares em conformidade com o nº 4 do artigo 3º;

   (b) nomes e endereços dos organismos nacionais responsáveis pela acreditação e supervisão; e

   (c) nomes e endereços dos fornecedores de serviços de certificação nacionais acreditados.

2. Todas as informações fornecidas nos termos do nº 1 e eventuais alterações respeitantes a essas informações serão notificadas pelos Estados-membros o mais rapidamente possível.

Artigo 12º
Revisão

1. A Comissão reverá o funcionamento da presente directiva e apresentará um primeiro relatório sobre esta matéria ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o mais tardar em 31 de Dezembro de 2002.

2. A revisão determinará, entre outros, a eventual alteração do âmbito da directiva, tendo em conta a evolução tecnológica e jurídica. O relatório incluirá, em especial, uma avaliação, com base na experiência adquirida, das questões ligadas à harmonização. O relatório será eventualmente acompanhado de propostas legislativas complementares.

Artigo 13º
Aplicação

1. Os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva o mais tardar em 31 de Dezembro de 2000. Os Estados-membros informarão imediatamente a Comissão desse facto.

   Quando os Estados-membros adoptarem tais disposições, estas devem incluir uma referência à presente directiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência serão adoptadas pelos Estados-membros.

2. Os Estados-membros comunicarão à Comissão quaisquer disposições de direito nacional que venham a adoptar no domínio regido pela presente directiva e nos domínios conexos, bem como o quadro de correspondência entre a presente directiva e as disposições nacionais adoptadas.

Artigo 14º
Entrada em vigor

A presente directiva entrará em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

Artigo 15º
Destinatários

Os Estados-membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO I

Requisitos aplicáveis aos certificados qualificados

Um certificado qualificado deve conter:

(a) a identificação do fornecedor de serviços de certificação que o emite;

(b) o nome inequívoco do titular ou um pseudónimo inequívoco que seja identificado como tal;

(c) um atributo específico do titular, como o endereço, o poder de representação de uma empresa, a sua solvabilidade, os números de IVA e de contribuinte, a existência de garantias de pagamento ou ainda autorizações ou licenças específicas;

(d) um dispositivo de verificação de assinaturas que corresponda a um dispositivo de criação de assinaturas que esteja sob o controlo do titular;

(e) data do início e do fim do período operacional do certificado;

(f) o código de identidade único do certificado;

(g) a assinatura electrónica do fornecedor de serviços de certificação que o emite;

(h) limites do âmbito de utilização do certificado, se for o caso; e

(i) limites da responsabilidade do fornecedor de serviços de certificação e do valor das transacções para as quais o certificado é válido, se for o caso.

ANEXO II

Requisitos aplicáveis aos fornecedores de serviços de certificação

Os fornecedores de serviços de certificação devem:

(a) demonstrar a fiabilidade necessária para a oferta de serviços de certificação;

(b) oferecer um serviço de anulação rápido e seguro;

(c) verificar, através dos meios adequados, a identidade e os poderes da pessoa para a qual é emitido um certificado qualificado;

(d) empregar pessoal que possua os conhecimentos, experiência e qualificações necessários para os serviços oferecidos, nomeadamente competência a nível da gestão e das tecnologias de assinaturas electrónicas e ainda familiaridade com os processos de segurança adequados; devem ainda saber aplicar processos administrativos e de gestão que sejam adequados e correspondam a normas reconhecidas;

(e) utilizar sistemas fiáveis e produtos de assinatura electrónica que garantam protecção contra modificações dos produtos para que não possam ser utilizados para desempenhar funções diferentes daquelas para as quais foram concebidos; devem também usar produtos de assinatura digital que garantam a segurança técnica e criptográfica dos processos de certificação previstos para os produtos;

(f) tomar medidas contra a falsificação de certificados e, nos casos em que o fornecedor de serviços de certificação gera chaves privadas de assinatura criptográfica, garantir a confidencialidade durante o processo de geração dessas chaves.

(g) possuir recursos financeiros suficientes para funcionarem em conformidade com os requisitos estabelecidos na presente directiva, nomeadamente para assumirem os riscos decorrentes da responsabilidade por danos, por exemplo através de uma apólice de seguro adequada;

(h) registar todas as informações relevantes relativas a um certificado qualificado durante um período de tempo adequado, nomeadamente para fornecer elementos de prova de certificação para efeitos de processos jurídicos. Este registo poderá ser feito electronicamente;

(i) não armazenar ou copiar chaves privadas de assinaturas criptográficas da pessoa a quem o fornecedor de serviços de certificação ofereceu os serviços de gestão de chaves, a menos que essa pessoa o peça explicitamente;

(j) informar os consumidores, antes da conclusão de uma relação contratual por escrito e através de linguagem facilmente compreensível e de meios duráveis de comunicação, dos termos e condições exactos de utilização do certificado, incluindo eventuais limites de responsabilidade, da existência de um regime de acreditação facultativa e dos processos de apresentação de queixas e de resolução de litígios.

ISSN 0257-9553

COM(98) 297 final

DOCUMENTOS

PT 15 06 10 01

N.° de catálogo : CB-CO-98-336-PT-C

ISBN 92-78-36444-4

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo