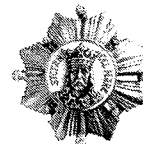




**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



*R. 421/22.11.18
CSN*

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-09 din 02.01. 2019
La nr.421 din 22 noiembrie 2018

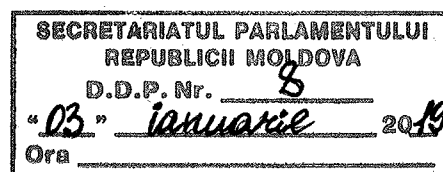
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal.

Anexă: 12 file.

Director

Bogdan ZUMBREANU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5670 din 02.01.2019

la proiectul de lege privind Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (repetat)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți*

interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.".

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 22.11.2018, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la aceeași dată de 22.11.2018, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Scopul general al prezentului proiect de lege constă în asigurarea respectării dreptului fundamental al omului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private, consacrat în art. 28 din Constituția Republicii Moldova și crearea cadrului juridic necesar aplicării Convenției nr. 108 din 28 ianuarie 1981 pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, Protocolului adițional la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, implementării Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) și Directivei (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului.

Scopul specific al prezentului proiect de lege constă în fortificarea capacităților instituționale ale Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal și consolidarea cadrului legal de reglementare a activității Centrului, prin crearea unei legi sistematizate.".

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele instituționale a Centrului Național pentru Protecția Datelor cu

Caracter Personal (în continuare - CNPDCP), de a beneficia de pârghii legale de supraveghere, prevenire, reglementare, interdicție, intervenție, investigație și sancționare a prelucrării datelor cu caracter personal (în speță, a se vedea art.2 alin.(1) din proiect). Atenționăm prezența multor prevederi reglementate foarte general, care permit Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, în calitate de autoritate responsabilă de supravegherea prelucrării datelor cu caracter personal (potrivit normelor propuse - inclusiv și asupra activității speciale de investigații) controlul complet a acestui sector, fără limite sau restricții clar reglementate. Astfel, cumularea tuturor atribuțiilor descrise la art.2 din proiect în competența unei singure structuri publice va admite multiple riscuri la aplicare (începând cu stabilirea unilaterală a tuturor regulilor de accesare și prelucrare a datelor cu caracter personal și până la controlul și implicarea în activitatea întregului sistem de drept, independența căruia la fel, este garantat prin lege).

La fel, proiectul cuprinde un element de imprevizibilitate și incertitudine legat de structura Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, precum și de competența de a avea acces la toate categoriile de informații/date deținute de entitățile publice și organele de drept (inclusiv la cele cu acces limitat - atribuite la secret de stat, comercial, bancar etc.).

Subsidiar, menționăm că Centrul Național Anticorupție s-a expus anterior asupra normelor propuse de proiect, iar obiecțiile și recomandările relatate în raportul de expertiză anticorupție nr: ELO18/5395 din 10.09.2018 au fost majoritatea respinse, similar ca și obiecțiile expuse de către alte entități publice (Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală etc.). În acest context, obiecțiile înaintate în prezentul raport va atenționa repetat, asupra riscurilor identificate vis-a-vis de noua organizare și funcționare a Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, de care autorii ar trebui să țină cont.

În concluzie, soluțiile identificate de către autorul proiectului sunt, în mare parte, neargumentate în raport cu impactul real al implementării acestuia. Totodată, adoptarea legii, în redacția propusă, va periclita activitatea organelor de drept, prin implicarea excesivă a CNPDCP în activitatea acestora, ceea ce prezintă riscul prejudicierii interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Deși autorul a respectat prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă stabilind condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului etc., totuși considerăm că argumentele aduse de autor nu justifică oportunitatea promovării proiectului, în redacția



propusă.

Astfel, se atestă că unele argumente invocate nu sunt viabile, obiectul reglementării fiind unilateral abordat, fără a se ține cont de sistemul de drept național (prevederile Codului de procedură penală, Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, Legea nr.982/2000 privind accesul la informație etc.).

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

În acest sens, constatăm că implementarea proiectului va presupune cheltuieli financiare și autorul stabilește expres acest fapt la art.5 din proiect: *„(1) Centrul este finanțat de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală. (2) Centrul dispune de sediu, aflat în gestiunea sa, de buget propriu, își estimează costurile activității sale și planifică propriul buget anual pentru cel puțin 2 ani ulterior. (3) Finanțarea și asigurarea tehnico-materială a Centrului trebuie să acopere costul estimativ al tuturor activităților sale, astfel încât acesta să exercite efectiv, eficient și plenar atribuțiile sale, inclusiv cele care țin de reprezentare și participare în cadrul organizațiilor internaționale de profil. (4) Bugetul Centrului se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014.”.*

Totodată, cu referire la nota informativă stipulăm că aceasta nu conține careva date sau informații cu privire la argumentarea economico-financiară a normelor promovate. Prin urmare, recomandăm completarea notei informative cu date suplimentare, care să prevadă resursele financiare necesare pentru realizarea celor propuse în proiect. Considerăm că o asemenea concretizare va acorda o transparență procesului de reformare a CNPDCP.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *“textului proiectului actului normative se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Conținutul proiectului operează cu terminologie neuniformă și poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei. Circumstanța dată poate determina multiple riscuri de corupție aferente procesului de prelucrare a datelor cu caracter personal (de exemplu sintagmele „[...] și alte acțiuni ce nu vin în contradicție cu legea”, „informațiile relevante”, „indicații ce vin în contradicție

vădită cu legea" etc.).

Totodată, textul proiectului urmează a fi revăzut pentru a corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate prevederi ce contravin normelor legale în vigoare, precum:

- Codul de procedură penală al Republicii Moldova, Legea nr.122-XV din 14.03.2003,
- Legea nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații,
- Legii integrității nr.82 din 25.05.2017,
- Legea nr.20-XVI din 03.02.2009 privind prevenirea și combaterea criminalității informatice etc.

De asemenea, adoptarea proiectului în redacția propusă poate determina un vid legislativ în ceea ce privește crearea unui mecanism real de monitorizare a legalității acțiunilor întreprinse de către Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, în raport cu competențele oferite de către proiect acestei entități publice.

Aspectele date sunt analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul propune o nouă reglementare a statutului și competenței Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care potrivit normelor aceasta va fi autoritatea competentă de: „supraveghere, prevenire, decizie, reglementare, interdicție, intervenție, investigație și de sancționare” a prelucrării datelor cu caracter personal (a se vedea art.2 din proiect). Atenționăm că cumularea competențelor:

- de a stabili reguli/rigori procedurale (prin dreptul de a aproba acte decizionale/departamentale de procedură - art.8 alin.(1) lit.c), g), q) din proiect),
- de a controla implementarea și aplicarea lor (a se vedea art.8 alin.(1) lit.a), e) etc.),
- de a interveni (art.8 alin.(3) lit.f) fără a cunoaște sub ce aspect),
- de a avea acces la toate categoriile de informații și la mijloacele tehnice ce sunt prelucrate/utilizate de operatori (art.8 alin.(3) lit.a), d), e)),
- de a investiga (a se vedea - art.8 alin.(1) lit.d) și e)),
- de a sancționa (art.8 alin.(1) lit.f) din proiect), creează premise pentru aplicarea abuzivă și discreționară a prevederilor proiectului de către entitatea sus-citată.

Totodată, este important de stipulat că normele propuse nu oferă un mecanism de control și supraveghere adecvat a activității Centrului, inclusiv din partea reprezentanților societății civile, fapt care exclude posibilitatea monitorizării și verificării obiective a activității acesteia. În asemenea circumstanțe, sporește și mai mult riscul depășirii atribuțiilor de serviciu și apariției abuzurilor din partea angajaților CNPDCP, ceea ce prezintă un risc de corupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere directă drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Însă, trebuie de atenționat că normele propuse pot aduce atingere secretului anchetei și îndeplinirii actului justiției, prin multiplele reglementări ce stabilesc competența Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal de a avea acces, a ridica și cerceta acte, documente, sisteme informaționale etc., indiferent de caracterul informației pe care o conține acest act, document etc. (inclusiv desecretizarea informației).

Aspectele date sunt analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.2 potrivit proiectului de lege.

Articolul 2. S

tatutul Centrului

(1) Centrul este o autoritate publică autonomă a statului, cu personalitate juridică, independentă față de orice alte autorități publice, persoane fizice și juridice de drept privat, cu atribuții de supraveghere, de prevenire, de decizie, de reglementare, de interdicție, de intervenție, de investigație și de sancționare, în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal și al liberei circulații a acestor date.

Obiecții:

Pentru început menționăm că obiecțiile înaintate în prezentul capitol va atenționa repetat asupra riscurilor identificate vis-a-vis de noua organizare și funcționare a CNPDCP, de care autorul ar trebui să țină cont.

Astfel, cu referire la cumulul de competențe reglementat și atribuit prin norma de la art.2 alin.(1) statuăm că o asemenea reglementare comportă riscuri de corupție, datorită concentrării tuturor pârghiilor de reglementare, control, investigare, sancționare al unui domeniu (prelucrarea datelor cu caracter personal). Nu negăm prevederile Directivelor europene, care prevăd competența de investigare pentru autoritățile naționale responsabile de protecția datelor cu caracter personal, însă, atenționăm că transcrierea prevederilor directivelor UE, trebuie să fie efectuată reieșind din specificul cadrului legal și a sistemului de drept național. Totodată, normele cadrului european sunt expuse într-un mod general (pentru a acoperi specificul cadrului legal intern a statelor membre), astfel, în procesul de transpunere trebuie să se mențină în tocmai intenția legiuitorului european, fără interpretări extensive și unilaterale a actelor europene.

În acest sens, menționăm că reglementările propuse nu oferă un mecanism real de monitorizare a activității CNPDCP, în schimb atribuțiile acestei structuri se extind neargumentat, stabilindu-se în speță proceduri de investigare și intervenție reglementate exclusiv și privilegiat pentru această structură (diferită de investigația reglementată de Codul de procedură penală și diferită de normele Codului administrativ, adoptat prin Legea nr.116/2018). Astfel, atenționăm repetat, că prevederile proiectului ce stabilesc competența CNPDCP

depășesc limitele legale statuate de Legea nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații, Codul de procedură penală nr.122-XV din 14.03.2003 etc.

La fel, proiectul nu prevede un mecanism de supraveghere a activității CNPDCP din partea societății civile, ceea ce exclude posibilitatea monitorizării și verificării obiective a activității acesteia.

Subsidiar, proiectul stabilește dreptul CNPDCP de a deține „registre și alte sisteme de evidență” - fără a le cunoaște expres care sunt ele și categoria de informații care le conțin, în schimb se propun norme ce asigură accesarea de către angajații entității sus-citate a tuturor informațiilor deținute de către operatori, indiferent de caracterul acestora. În asemenea circumstanțe, sporește mult riscul depășirii atribuțiilor de serviciu și apariției abuzurilor din partea angajaților CNPDCP, ceea ce prezintă un risc de corupție în raport cu operatorii.

În acest sens, art.5 alin.(2) din Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, prevede expres că „accesul la dosarul special sau la materialele din dosar al altor persoane decât cele care investighează dosarul special este interzis, cu excepția conducătorului subdiviziunii specializate a organului respectiv, în limitele competenței, și a procurorului care a autorizat măsura specială de investigații sau a solicitat autorizarea acesteia de către judecătorul de instrucție, precum și cu excepția judecătorului de instrucție care a autorizat măsura specială de investigații”.

În aceeași ordine de idei, se invocă art.3 alin.(1) din Legea nr.333 din 10.11.2006, privind statutul ofițerului de urmărire penală, conform căruia, „(1) În exercitarea atribuțiilor, ofițerul de urmărire penală este independent, se supune numai legii, indicațiilor scrise ale conducătorului organului de urmărire penală, ale procurorului și hotărârilor instanței de judecată, emise în limitele competenței lor și în conformitate cu legislația în vigoare.”. Deci, orice imixtiune în activitatea ofițerului de urmărire penală este interzisă (art.57 alin.(4) din Codul de procedură penală) și ofițerii de investigații, care efectuează activitatea specială de investigații, își realizează sarcinile în mod independent, cu excepția cazului când acțiunea specială de investigații este dispusă și coordonată sau este condusă în cadrul procesului penal de către procuror sau de către ofițerul de urmărire penală, în interacțiune sau în conlucrare cu colaboratorii confidențiali (art.6 alin.(3) din Legea nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații). Prin urmare, drepturile largi propuse a fi acordate CNPDCP prin prezentul proiect, sunt contrare prevederilor expuse supra, fiind în esență o imixtiune în activitatea ofițerilor de investigații, ofițerilor de urmărire penală și a procurorilor.

Mai mult decât atât, art.6 din Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, nu stabilește că CNPDCP este autoritatea ai căror subdiviziuni efectuează activitatea specială de investigații.

Totodată, cu referire la dreptul de investigare, menționăm că cercetarea cazurilor de încălcare a legislației privind protecția datelor cu caracter personal, ca concept poate reprezenta o „verigă” sau un element al altor infracțiuni, (de exemplu: art.208/1 din Codul penal - Pornografia infantilă, fie art.259-261/1 Cod penal - infracțiunile informatice și infracțiuni în domeniul telecomunicațiilor etc.), investigarea cărora ține de competența organelor de drept (organele de poliție). În asemenea circumstanțe „investigarea” efectuată de către CNPDCP nu va putea fi exercitată independent, fără o imixtiune directă în procesul anchetei și în acțiunile organelor de drept, riscând să distorsioneze activitatea specială de investigație și să prejudicieze confidențialitatea urmăririi penale (a se vedea art.212 din Codul de procedură penală). Astfel, proiectul nu oferă o delimitare clară la acest capitol, între competențele organelor de drept și CNPDCP și cum va fi posibilă conlucrarea acestora, fără o imixtiune în activitățile și sarcinile reciproce.

Riscul acordării unui spectru larg de competențe începând cu stabilirea regulilor de procedură, până la controlul aplicării, investigarea și sancționarea, va admite apariția abuzurilor din partea CNPDCP și riscă să compromită activitatea specială de investigații și de urmărire penală desfășurată de către subdiviziunile specializate a instituțiilor abilitate cu acest drept/competență.

Menționăm că reglementările generale vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a competențelor acordate de normele proiectului.

Recomandări:

Revizuirea competențelor „de intervenție, de investigație și de sancționare” și reglementarea clară a limitelor acțiunilor de investigație și intervenție conform normelor Codului administrativ.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 2 -

Art.6 alin.(2) potrivit proiectului de Lege

Articolul 6. Colaborarea cu autoritățile publice naționale și internaționale

(2) La solicitarea motivată a Centrului, organele de ocrotire a legii, precum și alte autorități competente, asigură în conformitate cu competențele sale legale suportul necesar îndeplinirii atribuțiilor Centrului, inclusiv, la necesitate, prin asigurarea pazei și integrității fizice a personalului Centrului.

Obiecții:

Nu este clar la care subiecți expres face referire autorul când menționează obligativitatea asigurării suportului necesar de către „*alte autorități competente*”. O asemenea formulare nu permite distingerea cu exactitate a statutului acestor autorități, ele pot fi de drept public sau/și privat. Reglementarea acestor aspecte este necesară, astfel ca fiecare persoană juridică ce activează pe teritoriul Republicii Moldova să îi fie clar asupra obligațiilor ce derivă din norma propusă și pentru a exclude o interpretare abuzivă a sensului noiei.

Totodată, prevederea admite abuzuri din partea CNPDCP pentru a solicita/a primi suport, de orice natură, oricăror structuri indiferent de statut, competență sau structură.

Recomandări:

Excluderea sintagmei „*precum și alte autorități competente*” din textul noiei.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.6 potrivit proiectului de lege

Articolul 6. Colaborarea cu autoritățile publice naționale și internaționale

(7) În baza acordurilor încheiate Centrul:

- a) solicită asistență, participă la operațiuni comune, în special în vederea efectuării de investigații sau monitorizării punerii în aplicare a unei măsuri referitoare la un operator sau persoană împuternicită de operator, stabilit într-un stat străin și Republica Moldova;
- b) primește și furnizează, în condiții de reciprocitate, informațiile relevante, inclusiv asistența necesară, pentru punerea în aplicare a prevederilor legale naționale privind protecția datelor cu caracter personal, precum și efectuează autorizări, consultări prelabile și investigații;

Obiecții:

În contextul art.6 se operează cu o terminologie generală, de exemplu: „primi și furnizează, în condiții de reciprocitate informații relevante, inclusiv asistența necesară”, „precum și efectuează autorizări, consultări prelabile și investigații” din care nu poate fi dedus cu exactitate care date vor fi considerate ca: informații relevante, în contextul normei date pentru a fi furnizate, precum și ce categorii de autorizări efectuează CNPDCP.

Atenționăm că la art.8 din proiect nu este stabilit expres o competență care să prevadă dreptul de autorizare al CNPDCP (art.8 alin.(2) prevede competența de acreditare a anumitor subiecți, nu și autorizare). Operare cu unele terminologii generale prezintă un factor de corupție, în speță în cazul când aceste norme stabilesc de facto competențe pentru CNPDCP. Optăm pentru o abordare concisă din care să fie clar ce categorii de informații poate structura dată furniza, cu atât mai mult că proiectul în ansamblu nu prevede un mecanism de control asupra datelor cu care operează însuși CNPDCP, nici de ce registre dispune aceasta.

Astfel, proiectul necesită a fi revăzut sub aspectul terminologiilor utilizate, în vederea evitării formulărilor generale care pot fi interpretate în mod extensiv/preferențial. Totodată, reglementările generale vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse la art.6 din proiect.

Recomandări:

A se vedea expunerile generale de la art.6 alin.(7) lit.a) și b) prin prisma obiecției sus-analizate (drept exemplu: specificarea categoriilor de informații considerate „relevante”, precum și excluderea sintagmei „precum și efectuează autorizări, consultări prelabile și investigații”).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.8 potrivit proiectului de lege

Articolul 8. Atribuțiile și drepturile Centrului.

Obiecții:

1) Pentru început statuăm, în mod repetat, faptul, că proiectul acordă competențe exagerate Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal prin cumularea unui spectru larg de competențe și fără un mecanism real de control, pe măsura competențelor acordate. A se vedea atribuțiile de la art.8 alin.(1) lit.d), e), u), art.8 alin.(2) din proiect, care luate în ansamblu pot influența exercitarea obiectivă, independentă și imparțială a atribuțiilor de serviciu acordate unor operatori cu statut special (precum: celor responsabili de desfășurarea urmăririi penale sau investiți cu activități speciale de investigații). Pentru mai multe detalii asupra riscurilor identificate la acest capitol (cumul de competențe) recomandăm a se vedea obiecția de la pct.1, capitolul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

Cu referire la art.8 alin.(1) lit.e), în speță norma: „Centrul, după caz, în colaborare cu alte autorități, poate întreprinde investigații de securitate, inclusiv cu efectuarea unor măsuri tehnice speciale pentru simularea unui model de accesare a sistemelor informaționale care conțin date cu caracter personal.”, menționăm suplimentar că nu este clar ce presupun - „investigațiile de securitate” și „măsuri tehnice speciale pentru simularea”, la care poate recurge CNPDCP în cadrul „investigațiilor” sale.

În prezent legislația națională nu reglementează o asemenea formă de investigație „de securitate”. Cu referire la conceptul de „investigații” atenționăm că Codul de procedură penală prevede expres la art.132/1 că „Activitatea specială de investigații reprezintă totalitatea de acțiuni de urmărire penală cu caracter public și/sau secret efectuate de către ofițerii de investigații în cadrul urmăririi penale numai în condițiile și în modul prevăzute de prezentul cod”. Mai detaliat, Legea nr.59/2012 stabilește expres că această formă de investigație „reprezintă o procedură cu caracter secret și/sau public, efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor.”. Totodată, legea sus-citată oferă un mecanism de control care vine să garanteze legalitatea tuturor măsurilor/procedurilor efectuate în cadrul activității speciale de investigații, compus din mai multe forme:

- controlul parlamentar,
- controlul exercitat de procuror,
- controlul departamental (a se vedea art.38-40 din Legea nr.59/2012).

Dacă autorul face trimitere la conceptul de investigație în sens, Codului administrativ, adoptat prin Legea nr.116/2018, atunci menționăm că drepturile propuse la art.8 alin.(3) lit.a), b), c), d), e), g) și care reiese din competența de investigație, depășesc limitele legale ale Codului administrativ, prin asemenea drepturi ca dispunerea de bunurile cercetate la fața locului (mai exact ridicarea materialului probant), inclusiv ridicarea oricărui document, mijloace de tehnică software și alte bunuri în calitate de probă.

Art.87 din Codul administrativ stabilește expres „(1) Autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreționar, pentru investigarea stării de fapt. În special ea poate: a) să solicite informații de tot felul; b) să audieze participanți, martori și experți/specialiști sau să solicite declarații scrise din partea acestora; c) să solicite acte și dosare; d) prin sesizarea directă a lucrurilor, să își creeze propria impresie despre un caz sau despre situația de la fața locului (cercetarea probei la fața locului).

(2) Audierea participanților, a martorilor sau a experților/specialiștilor, precum și cercetarea probelor la fața locului se consemnează într-un proces-verbal”. Prin urmare, codul sus-citat nu prevede dreptul de a ridica, sigila bunurilor cercetate, elementele date fiind caracteristice deja unei investigații penale. Astfel, analizând

sub aspect comparativ cu conceptul de „investigații” propusă prin proiect (ca fiind o transcriere a directivelor UE) constatăm următoarele riscuri:

- lipsa unor proceduri clare (autorizate) de efectuare a măsurilor de investigații, adică legalizarea măsurilor procedurale (spre exemplu: nu este clar ce reprezintă „măsurile tehnice speciale pentru simularea unui model de accesare” și care vor fi limitele legale a acestor măsuri);
- lipsa unui control extern real, obiectiv și efectiv asupra măsurilor propuse în cadrul „investigației de securitate” (precum este cel descris mai sus), ceea ce poate provoca multiple abuzuri sub aspect procedural;
- stabilirea unei proceduri de investigații ce nu se încadrează în limitele legale a Codului de procedură penală și nici a Codului administrativ, respectiv se constată că proiectul oferă o procedură de investigare individualizată, exclusivă pentru CNPDCP, ceea ce va crea un dezechilibru între entitățile publice, fapt inadmisibil într-un stat de drept.

2) Cu referire la competențele prevăzute la art.8, alin.(1), lit.s) „oferă expertiză Parlamentului RM, Guvernului RM și altor autorități, instituții și organisme cu privire la măsurile legislative referitoare la protecția drepturilor și libertăților persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal; [...]” specificăm că atât proiectul, cât și nota informativă nu prezintă careva date/reglementări suplimentare la capitolul expertizei oferite. Astfel, nu se poate de stabilit cu certitudine ce presupune expertiza sus-citată, în ce circumstanță ea se solicită și se oferă (fie: gratuită la solicitare sau contra-cost sub formă de prestarea serviciilor de către CNPDCP), caracterul expertizei (obligatoriu/recomandare) și alte aspecte esențiale. Astfel, în lipsa unor reglementări concise, asemenea competențe se prezintă neargumentate și excesive.

3) Cu referire la competența de a „înstitui registre și alte sisteme de evidență, în forma automatizată, mixtă sau manuală proprii” (art.8 alin.(1) lit.j) din proiect), menționăm că proiectul nu prevede cu exactitate ce fel de registre/sisteme de evidență va deține structura în cauză. În acest sens, se instituie o obscuritate asupra categoriilor de informații și date deținute de CNPDCP, în raport cu transparența pe care o instituie/o solicită pentru restul operatorilor. Totodată, atenționăm că aceste registre de evidență trebuie să corespundă unor criterii și mecanisme de instituire, întreținere și lichidare care sunt reglementate prin Legea nr.71/2007 cu privire la registre.

4) În ceea ce privește „atribuțiile specifice” de la art.8 alin.(2) din proiect privind procedura de acreditare, stabilim că acestea sunt redactate într-un mod general și abuziv, fără careva limite legale. Astfel, CNPDCP va fi responsabil de stabilirea regulilor de acreditare, a cerințelor de acreditare, realizarea acreditării nemijlocite, precum și retragerea acesteia. Atenționăm repetat că, cumularea tuturor competențelor dintr-un domeniu, în gestiune unei singure autorități și fără un control/monitorizare externă și efectivă prezintă un risc sporit de corupție. În asemenea circumstanțe pot fi ușor favorizați unii subiecți supuși acreditării, fie din contra pot apărea abuzuri, întrucât elementul decisiv și unic în tot acest proces este exclusiv, CNPDCP.

5) Referitor la drepturile atribuite, le considerăm unele ca fiind abuzive reieșind din competențele excesive descrise mai sus, precum și la obiecția de la pct.1, cap.III din prezentul raport de expertiză (în special drepturile de la art.8, alin.(3), lit.a), b), e) și g) din proiect).

Însă ce privește dreptul și garantarea accesului la informație, indiferent de caracterul informației art.8, alin.(3), lit.d) și e), potrivit căreia „d) de a dispune în privința prelucrării și/sau a intenției de a prelucra date cu caracter personal, precum și asupra mijloacelor tehnice software, hardware, soluțiilor tehnologiei informației ce sunt sau urmează a fi utilizate la prelucrare, care nu sunt conforme prevederilor Legii privind protecția datelor cu caracter personal sau care pot genera riscuri esențiale pentru dreptul la protecția datelor cu caracter personal, sub aspect de colectare, înregistrare, organizare, stocare, păstrare, restabilire,

ori modificare, extragere, consultare, utilizare, dezvăluire, diseminare sau în orice alt mod; e) solicită și primește gratuit de la persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public și de drept privat în termen de 10 zile, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen, informațiile, materialele și documentele referitoare la cazul examinat, cu posibilitatea prelungirii termenului, după caz, cu 10 zile. Secretul de stat, secretul profesional, secretul bancar, secretul comercial sau a dosarului special, confidentialitatea procesului contravențional sau penal și/sau orice alt tip de restricționare, nu poate constitui temei pentru refuz în solicitarea și obținerea informațiilor, materialelor și documentelor.", se merită a fi atenționat autorul despre faptul că aceste prevederi contravin celor prevăzute în Legea nr.59/2012, privind activitatea specială de investigații și Codului de procedură penală. Prevederile propuse, vin să compromită asigurarea realizării sarcinilor activității speciale de investigații, prevăzute la art.2, Legea nr.59/2012, protecției datelor cu caracter personal în procesul exercitării activității speciale de investigații, prevăzute la art.5 Legea nr.59/2012, precum și controlul și coordonarea activității speciale de investigații, prevăzut la capitolul V (art.38 - 41) din legea sus-citată.

Îndeosebi, se menționează art.5 alin.(2) din Legea nr.59/2012 conform căruia, "accesul la dosarul special sau la materialele din dosar al altor persoane decât cele care investighează dosarul special este interzis, cu excepția conducătorului subdiviziunii specializate a organului respectiv, în limitele competenței, și a procurorului care a autorizat măsura specială de investigații sau a solicitat autorizarea acesteia de către judecătorul de instrucție, precum și cu excepția judecătorului de instrucție care a autorizat măsura specială de investigații".

În aceeași ordine de idei, se invocă și art.3 alin.(1) din Legea nr.333 din 10.11.2006, privind statutul ofițerului de urmărire penală, conform căruia, "în exercitarea atribuțiilor, ofițerul de urmărire penală este independent, se supune numai legii, indicațiilor scrise ale conducătorului organului de urmărire penală, ale procurorului și hotărârilor instanței de judecată, emise în limitele competenței lor și în conformitate cu legislația în vigoare". Prin urmare, acest drept depășește grav cadrul legal național și reprezintă o imixtiune directă în activitatea ofițerului de urmărire penală, care este interzisă conform legislației naționale (art.57 alin.(4) din CPP).

Cu referire la dispunerea de mijloacele tehnice software, hardware, soluțiilor tehnologiei informației ce sunt deținute de operatori (în speță de către organele de drept), care nu sunt conforme prevederilor Legii privind protecția datelor cu caracter personal sau care pot genera riscuri esențiale, această competență este una excesivă care depășește limitele investigației în sensul Codului administrativ și comportă elementele unei investigații procesual penale. În acest sens, repetat atenționăm că CNPDCP nu este unul din subiecții care efectuează activitatea specială de investigație, potrivit art.6 din Legea nr.59/2012 "Activitatea specială de investigații se efectuează de către ofițerii de investigații ai subdiviziunilor specializate din cadrul ori subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Vamal și Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției". Astfel, considerăm absolut necesar excluderea oricăror acțiuni/competențe/drepturi ce depășesc limitele cadrului legal național, acestea reprezentând competențe stabilite unilateral și abuziv.

În așa mod, drepturile largi propuse a fi acordate CNPDCP prin prezentul proiect, sunt contrare prevederilor expuse supra, fiind în esență o imixtiune în activitatea ofițerilor de investigații, ofițerilor de urmărire penală și a procurorilor, precum și reprezintă un risc de corupție și abuz acest domeniu.

Recomandări:

Sub aspectul competențelor, atribuțiilor și drepturilor acordate CNPDCP-lui prin proiect considerăm absolut necesar excluderea tuturor prevederilor ce pot aduce atingere activității speciale de investigație, precum și modificarea proiectului, după cum urmează:

1) La art.8 alin.(1) lit.d) a se completa la sfârșitul normei cu sintagma „în limitele legislației naționale” .

2) Excluderea art.8 alin.(1) lit.e), lit.u).

3) Stabilirea expresă la art.8 alin.(1) lit.j) a categoriilor de „registre și alte sisteme de evidență” de care vor dispune CNPDCP, precum și indicarea la lit.j) că „registrele vor fi instituite și deținute conform Legii nr.71/2007 cu privire la registre”.

4) Revizuirea art.8 alin.(2) prin excluderea unui cumul de competențe excesive în domeniul acreditării organismelor de acreditare.

5) Stabilirea într-o normă separată a tipurilor de expertize ce preconizează să fie efectuate de către CNPDCP cu specificarea aspectelor:

- a) gratuită la solicitare sau contra-cost sub formă de prestarea serviciilor de către CNPDCP,
- b) caracterul expertizei (obligatoriu/recomandare),
- c) puterea juridică a acesteia,
- d) condițiile solicitării.

Fie excluderea acestei competențe din proiect, întrucât ulterior nu sunt prevăzute norme ce reglementează expertiza și aspectele ei.

6) Excluderea art.8 alin.(3) lit.a), c), d), e) și g) din proiect.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive● Concurența normelor de drept● Lacună de drept● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice● Prejudicierea intereselor contrar interesului public● Atribuții extensive de reglementare● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- corupere activă- corupere pasivă- influențare necorespunzătoare● Legalizarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- abuz de serviciu- depășire a atribuțiilor de serviciu- conflict de interese și/sau favoritism
--	--

- 5 -

Art.10 și art.11 potrivit proiectului de lege

Articolul 10. Unitatea de instruire în domeniul protecției datelor cu caracter personal.

Articolul 11. Consiliul consultativ.

Obiecții:

Cu referire la structurile ce vor activa pe lângă CNPDCP menționăm următoarele.

1) Considerăm neargumentată necesitatea creării unei Unități de instruire în domeniul protecției datelor cu caracter personal (art.10 din proiect), care să activeze în mod separat ca structură organizatorică, cu efectiv-limită și regulament, la fel separat. Instruirea/sensibilizarea opiniei publice în domeniul protecției datelor cu caracter personal este un element important pentru activitatea CNPDCP, însă aceasta poate fi creată ca o direcție din cadrul CNPDCP-lui. Nu este clar, de ce este necesar o separare a acestui domeniu de restul

structurii, din moment ce ține direct de activitatea CNPDCP. Menționăm că fiecare substructură creată în mod separat va necesita investiții publice din bugetul de stat. Totodată, din textul proiectului și a notei informative anexate nu putem concluziona dacă această structură va fi prestatoare de servicii contra cost, fie instruirile, sensibilizarea și informarea subiecților de date cu caracter personal se va efectua în mod gratuit din contul bugetului de stat. În acest sens, art.10 alin.(5) prevede că Unitatea va dispune de "*mijloace financiare proprii*", fără a fi clar reglementată proveniența acestor mijloace. O asemenea abordare afectează transparența funcțională și organizatorică a CNPDCP, precum și creează o ambiguitate asupra veniturilor acestei entități per-ansamblu.

Cu referire la art.10 alin.(6) din proiect, menționăm că formularea "Antrenarea angajaților Centrului în procesul de instruire și sporirii calificării în domeniul protecției datelor cu caracter personal, precum și remunerarea acestora pentru munca prestată nu contravin prevederilor legale" este ambiguă din motiv că autorul a evitat să indice clar actul normativ care va sta la baza remunerării acestor angajați. Fie să indice o bază e calcul.

2) În ceea ce privește Consiliul consultativ (art.11 din proiect) nu este clar definit scopul activității și competențele Consiliului, precum și modul de organizare și funcționare. Menționăm că spectrul de subiecți incluși în Consiliu este unul larg, precum: reprezentanți/experti din învățământ, mass-media, protecția consumatorului etc. Respectiv, riscul scurgerii unor informații oficiale cu accesibilitate limitată este sporit. În acest context, recomandăm la art.11 din proiect, să se impună careva limite în structura componentă a Consiliului, să se stabilească cu exactitate atribuțiile de bază și interzicerea accesului la informații oficiale cu accesibilitate limitată, în conformitate cu legislația în vigoare (Legea nr.982/2000 privind accesul la informații). Reglementările date vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse la art.10 și 11 din proiect.

Recomandări:

Cu referire la structura CNPDCP, optăm pentru o reglementare concisă și detaliat în prezentul proiect cu:

- includerea Unității de instruire în domeniul protecției datelor cu caracter personal, ca direcție din cadrul Centrului,
- stabilirea unei baze legale concise în ceea ce privește modul de salarizare a angajaților Unității de instruire,
- stabilirea atribuțiilor de bază a Consiliului consultativ și a unei componente fixe (câți reprezentanți vor fi în cadrul acesteia).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.14, art.15 și art.26 potrivit proiectului de lege

Articolul 14. Condițiile pentru a candida la funcția de director și director adjunct al Centrului

(1) Poate a fi numită în funcția de director sau director adjunct al Centrului persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

a) deține cetățenia Republicii Moldova; b) cunoaște limba de stat; c) în privința lui nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară; d) are studii superioare în domeniul dreptului; e) deține experiență profesională de cel puțin 5 ani în domeniul protecției datelor cu caracter personal și/sau al apărării drepturilor și libertăților omului și are experiență în domeniul managementului; f) se bucură de o reputație ireproșabilă.

Articolul 15. Numirea în funcția de director și director adjunct al Centrului

(1) Directorul este numit în funcție de Parlament la propunerea Biroului permanent al Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși, pentru un mandat de 5 ani. Persoana numită, poate ocupa funcția de director nu mai mult de două mandate consecutive.

Articolul 26. Condițiile de angajare

Obiecții:

Atenționăm repetat asupra riscurilor de a numi directorul Centrului, fără a se organiza un concurs public în acest sens.

1) Procedura de numire a directorului CNPDCP și a directorilor adjuncți (care potrivit proiectului sunt „*funcții de demnitate publică*” - art.13) intră în contradicție cu prevederile art.6 alin.(4) al Legii nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care stipulează expres că „*Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs în condițiile legii*”.

Totodată, conform Legii integrității nr.82/2017, art.11 alin.(1): „*Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare [...]*”. Excepție de la această procedură sunt doar funcțiile electivă și persoanele din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică (a se vedea art.11 alin.(3) din legea sus-citată). Astfel, organizarea unui concurs public pentru funcțiile de conducere va garanta caracterul apolitic a funcțiilor date și va acorda o transparență a procedurii de selectare a candidatului și a structuri per-ansamblu.

2) În ce privește condițiile care trebuie întrunite de către candidați la funcția de director/directori adjuncți, dar și către candidații ce intenționează să activeze în cadrul CNPDCP (art.14 și art.26 din proiect), considerăm necesar ca cerință obligatorie să fie inclusă informația ce ține de integritatea profesională, conform Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, până la organizarea concursului. Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 „*Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice*”.

3) De asemenea, la art.14 considerăm necesar de a completa art.14 cu condiții suplimentare, care vor spori responsabilitatea candidatului la o funcție de demnitate publică, precum:

- candidatul nu este și nu a fost în ultimii 2 ani membru al vreunui partid politic, nu este și nu a fost angajat în cadrul organelor permanente ale vreunui partid politic;
- nu are antecedente penale;
- este apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor.

Reglementările propuse vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse la art.14 și 26 din proiect.

Ca obiecție asupra se menționează că proiectul impune mult mai multe cerințe/rigori pentru angajații la funcția de inspector de protecție, de cât la funcția de conducere, ceea ce nu este echivalent și proporțional cu responsabilitățile și competența ce le revin.

Recomandări:

1) A se revedea textul art.14 alin.(1), în scopul reglementării exprese că directorul/directorii adjuncți a Centrului vor fi numiți în baza unui concurs public.

2) La art.14 a se completa cu condiții suplimentare pentru candidații la funcțiile de director/directori adjuncți în cadrul CNPDCP, după cum urmează:

- nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale,
- candidatul nu este și nu a fost în ultimii 2 ani membru al vreunui partid politic, nu este și nu a fost angajat în cadrul organelor permanente ale vreunui partid politic;
- nu are antecedente penale;
- este apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor.

3) Completarea art.26 alin.(1) cu o literă nouă, care să conțină următorul text: „*nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 7 -

Art.3 alin.(1) potrivit proiectului de lege

(1) În activitatea sa, Centrul se conduce de Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, Legea privind protecția datelor cu caracter personal, alte acte normative, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și este în drept să se ghideze de actele Uniunii Europene.

Obiecții:

Din textul propus nu este clar ce presupune sintagma „și este în drept să se ghideze de actele Uniunii Europene”, întrucât Republica Moldova nu este parte integrată a spațiului Uniunii Europene. Respectiv, orice „ghidare” de legislația europeană trebuie materializată printr-un proces de armonizare cu cadrul normativ European, conform cerințelor statuate la art.31 din Legea nr.100/2017.

Datorită modului de expunere ambiguu, această sintagmă poate fi interpretată într-o manieră extinsă, precum: aplicarea directă a normelor europene la nivel național.

Recomandări:

Excluderea sintagmei „și este în drept să se ghideze de actele Uniunii Europene.” din textul normei.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Art.18 alin.(2) potrivit proiectului de lege

(2) Conducerea Centrului este în drept să solicite, conform art.8 alin.(1) lit.a) din Legea nr.245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat, desecretizarea informațiilor privind faptele de încălcare a drepturilor omului la prelucrarea datelor cu caracter personal.

Obiecții:

Repetat atenționăm asupra riscului desecretizării informațiilor contrar cerințelor și garanțiilor legale specificate în Legea nr.245 din 27.11.2008 cu privire la secretul de stat, aceste drepturi acordate directorului sunt excesive și depășesc cadrul legal în vigoare. Astfel, potrivit normelor directorul/directorul adjunct poate dispune unilateral, fără o autorizare în acest sens, intervenția și solicitarea oricărei informații considerate de interes instituțional al CNPDCP de la orice autoritate publică, indiferent de caracterul informației sau specificul activității acestei autorități. Aceasta se prezintă ca o ingerință în activitatea multor entități publice, în special prezintă un pericol eminent pentru activitatea specială de investigații, acțiunile cărora din start comportă un caracter secret.

Potrivit Legii nr.245/2008 „secret de stat - informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, științei și tehnicii, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității autorităților publice, a căror divulgare neautorizată sau pierdere este de natură să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova.”.

Mai mult ca atât Hotărârea Guvernului nr.411/2010 prevede Nomenclatorul informațiilor atribuite la secret de stat, care la pct.38-41, prevede mai detaliat categoriile de date și informații din domeniul securității statului și asigurării ordinii de drept atribuite la secret de stat, respectiv divulgarea și prezentarea cărora este strict interzisă și contrar interesului public.

Art.5 alin.(4) din Legea nr.245/2008 prevede responsabilități clare entităților publice ce operează cu informații atribuite la secret de stat și anume: „Autoritățile publice centrale și locale, în colaborare cu Serviciul de Informații și Securitate:

a) asigură protecția informațiilor atribuite la secret de stat elaborate de ele, precum și a informațiilor atribuite la secret de stat ce le sunt transmise de către alte autorități publice sau persoane juridice;

b) asigură protecția informațiilor atribuite la secret de stat în unitățile din subordine, conform prevederilor legislației;

c) aprobă nomenclatoarele departamentale de informații ce urmează a fi secretizate și nomenclatoarele funcțiilor colaboratorilor cărora urmează să li se perfecteze dreptul de acces la secretul de stat;

d) organizează funcționarea subdiviziunilor interioare de protecție a secretului de stat;"

Prin urmare, drepturile ce stabilesc posibilitatea desecretizării datelor atribuite la secret de stat sunt contrar cadrului legal ce reglementează acest domeniu, precum și prezintă un risc pentru desfășurarea obiectivă, independentă și imparțială a acțiunilor de urmărire penală. În acest sens, repetat invocăm prevederile legislației în vigoare care prevede expres:

- art.57 alin.(4) Codul de procedură penală „În exercitarea atribuțiilor procesuale, ofițerul de urmărire penală decide, în mod independent, cu privire la orientarea urmăririi penale și efectuarea acțiunilor de urmărire penală, cu excepția cazurilor când legea prevede încuviințarea, autorizarea sau confirmarea acestora de către procuror ori, după caz, de către judecătorul de instrucție. Ofițerul de urmărire penală se supune prevederilor prezentului cod și indicațiilor scrise ale procurorului și ale conducătorului organului de urmărire penală.

Orice imixtiune în activitatea ofițerului de urmărire penală este interzisă." ,

- art.5 alin. (2) din Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații „accesul la dosarul special sau la materialele din dosar al altor persoane decât cele care investighează dosarul special este interzis, cu excepția conducătorului subdiviziunii specializate a organului respectiv, în limitele competenței, și a procurorului care a autorizat măsura specială de investigații sau a solicitat autorizarea acesteia de către judecătorul de instrucție, precum și cu excepția judecătorului de instrucție care a autorizat măsura specială de investigații" ,

- art.3 alin.(1) din Legea nr.333 din 10.11.2006, privind statutul ofițerului de urmărire penală, „în exercitarea atribuțiilor, ofițerul de urmărire penală este independent, se supune numai legii, indicațiilor scrise ale conducătorului organului de urmărire penală, ale procurorului și hotărârilor instanței de judecată, emise în limitele competenței lor și în conformitate cu legislația în vigoare." .

Recomandări:

Art.18 alin.(2) de exclus din textul proiectului, întrucât procedura de desecretizare este reglementată de Legea nr.245/2008 cu privire la secretul de stat.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.19 alin.(2) potrivit proiectului de lege

(2) Suplimentar restricțiilor prevăzute la alin.(1), directorul și directorii adjuncți ai Centrului pe perioada mandatului nu pot fi membri ai unui partid politic.

Obiecții:

Potrivit art.4 alin.(2) din proiect „Centrul este un organ apolitic și nu sprijină nici un partid politic”. În acest context nu e suficient interzicerea doar pentru funcțiile de conducere să nu fie membri ai vre-unui partid politic pe durata mandatului, ci această cerință trebuie impusă tuturor angajaților din cadrul CNPDCP. Reieșind din competențele vaste propuse de proiect, concluzionăm că responsabilitatea, imparțialitatea și independența față de factorii politici trebuie să fie pilonii de bază în activitatea oricărui angajat.

Astfel, caracterul apolitic a celor ce activează în cadrul structurii sus-citate, trebuie reglementat expres la capitolul „Restricții”. Lipsa unor restricții expres reglementate va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate (în speță, personalul CNPDCP) pentru acțiunile de susținere a unui partid politic sub orice formă, paralel cu activitatea sa profesională în cadrul entității publice.

Recomandări:

Completarea art.19 alin.(1) cu o literă nouă ce va conține următorul text: „să fie membru al unui partid politic sau să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea acestuia”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

Art.20 potrivit proiectului de lege

Articolul 20. Drepturile și atribuțiile personalului Centrului.

Obiecții:

Cu referire la atribuțiile și drepturile personalului remarcăm că acestea sunt deduse din normele art.8 din proiect, asupra cărora ne-am expus la obiecția de la pct.4 compartimentul III al prezentului raport de expertiză.

Pentru început statuăm că autorul nu reglementează atribuțiile acordate personalului CNPDCP în mod limitativ și concis, fapt ce poate determina ca angajații structurii în cauză să î-și atribuie suplimentar anumite acțiuni/competențe/fapte ce depășesc limitele cadrului legal, făcând trimitere doar la art.20 alin.(1) lit.k) „alte atribuții prevăzute de lege”. Considerăm absolut necesar stabilirea expresă în prezentul proiect (ca fiind actul normativ de bază) a tuturor atribuțiilor, fără a admite interpretări abuzive/extinse, prin trimiterea generală la cadrul legal național.

Similar facem referire și la art.20 alin.(2) lit.m) „să beneficieze de alte drepturi prevăzute de lege.”, care la fel, trebuie exclus din considerentele sus-menționate.

Totodată, unele prevederi de la art.20, acordă drepturi exagerate angajaților CNPDCP prin cumularea unui spectru larg de competențe, fără un mecanism real de control, pe măsura competențelor acordate.

A se vedea drepturile/atribuțiile de la art.20 alin.(1) lit.a), b), f), j) și alin.(2) lit.j), lit.k) din proiect, care luate în ansamblu pot influența exercitarea obiective, independentă și imparțială a atribuțiilor de serviciu acordate operatorilor cu un statut special (precum: celor responsabili de desfășurarea urmăririi penale sau investiți cu activități speciale de investigații). Astfel, repetat menționăm că procedura investigației potrivit normelor propuse este una individualizată ce depășește limitelor legale prevăzute atât de Codul de procedură penală (a se vedea - art.6, art.132/1 - art.132/4), cât și Codul administrativ (a se vedea - art.85, art.87).

Totodată, prevederile art.20 va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate (în speță, personalul CNPDCP) pentru acțiuni ca: abuz de putere sau depășirea limitelor legale.

În acest sens, obiecțiile expuse la pct.1 și pct.4 și pct.8 de la compartimentul III al prezentului raport de expertiză sunt valabile și pentru prevederile art.20 din proiect.

Recomandări:

- 1) Excluderea art.20 alin.(1) lit.a), f), j), k) din proiect.
- 2) La art.20 alin.(1) lit.b) a se completa la sfârșitul normei cu sintagma „în limitele legislației naționale”.
- 3) Excluderea art.20 alin.(2) lit.j), lit.k), lit.m) din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 11 -

Art.21 alin.(2) lit.a) potrivit proiectului de lege **Articolul 21.**

(2) Suplimentar obligațiilor de la alin.(1), inspectorii de protecție și funcționarii publici din cadrul Centrului sunt obligați: a) să execute ordinele și dispozițiile legale ale conducerii Centrului și/sau a conducătorului superior. În caz de primire din partea superiorului șefului său sau a altor persoane cu funcție de răspundere a unor ordine sau indicații ce vin în contradicție vădită cu legea, angajatul este obligat să asigure respectarea legii;

Obiecții:

Sintagma „vin în contradicție vădită cu legea” contravine normelor generale aplicabile unei funcții publice, prin Legea nr.158/2008 și acordă prevederii date un caracter coruptibil. Astfel, potrivit art.23 din legea sus-

citată stabilește expres „(2) Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale.

(3) Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Termenul de „vine în contradicție vădită” creează circumstanțe ce permite angajatului CNPDCP să ia o atitudine selectivă/preferențială față de o indicație/ordine ale conducerii. Astfel, orice indicație ce contravine cadrului legal național și limitelor de competență ale angajatului poate fi executată de către acesta, fiind ulterior tratate drept ordine ce nu contravine vădit legislației, fie contravine dar nu în măsură vădită.

Considerăm că asemenea expuneri generale permit adoptarea unui comportament selectiv pentru angajați vis-a-vis de superiorii lor, respectiv, trebuie evitate într-un proiect de lege, în speță la capitolul: interdicții, restricții, obligații ale subiecților. Totodată, expunerea dată va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate (în speță, personalul CNPDCP) pentru acțiuni ca depășirea atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Substituirea sintagmei „vin în contradicție vădită cu legea” cu sintagma „vin în contradicție cu actele normative”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 12 -

Art.22 alin.(1) și (2) potrivit proiectului de lege

Articolul 22. Protecția juridică

(1) Personalul Centrului nu poate fi atras la răspunderea penală, contravențională sau civilă pentru actele sau faptele îndeplinite în exercițiul funcției și într-o situație de risc profesional justificat. Riscul se consideră profesional justificat dacă acțiunile decurg în mod obiectiv din informația, faptele și circumstanțele cunoscute, iar scopul legii nu putea fi atins prin acțiuni ce nu ar fi implicat riscul, luându-se toate măsurile posibile pentru a preîntâmpina consecințele negative.
(2) Persoana conducătorului, inspectorului de protecție și a funcționarului public din cadrul Centrului este inviolabilă și se află sub protecția statului. Onoarea și demnitatea acestuia sunt ocrotite de lege.

exagerată, care permite tergiversarea timpului și nicidecum nu contribuie la responsabilizarea angajaților acestei structuri.

Obiecții:

Normele sus-citate sunt expuse într-o formulare complexă, care permite interpretări subiective ale garanțiilor juridice acordate angajaților CNPDCP.

O asemenea expunere generală aduce atingere principiului egalității în fața legii, statuate la art.16 din

Constituția Republicii Moldova, datorită protecției juridice excesive și net superioară vis-a-vis de activitatea altor structuri publice cu statut special/altor subiecți care efectuează activitatea specială de investigații. Constatăm că riscul activității CNPDCP nu este mai sporit decât activitatea unui ofițer de investigație etc., fapt pentru care nu sunt justificate prevederile de la art.22.

Totodată, atenționăm că angajații CNPDCP nu sunt subiecți care efectuează activitatea specială de investigații, în sensul art.6 alin.(1) din Legea nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații. Astfel, evidențiem prezența unor prevederi inechitabile în raport cu garanțiile acordate celorlalți subiecți implicați în activitatea specială de investigație, conform legislației. Mai mult ca atât, vis-a-vis de tragerea la răspundere pentru încălcările săvârșite, Codul penal nr.985-XV din 18.04.2002 prevede la art.5 „*Persoanele care au săvârșit infracțiuni sunt egale în fața legii și sunt supuse răspunderii penale fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie[...] sau orice altă situație*”, iar exceptarea de la răspundere de asemenea este reglementată de cadrul legal în vigoare. Constituția Republicii Moldova la fel, prevede la art.16 că „*Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice*”.

Prin urmare, garanțiile juridice propuse vor crea condiții privilegiate, pentru o anumită categorie de agenți publici astfel, favorizându-i în raport cu angajații altor entități publice. Totodată, o asemenea reglementare sporește riscul unor abuzuri în cadrul exercitării atribuțiilor de serviciu, întrucât subiecții vizați în proiect vor cunoaște că pentru faptele lor nu poate fi pornită o urmărire penală.

Recomandări:

1) Excluderea art.22 alin.(1).

2) Excluderea la art.22 alin.(2) a sintagmei „*este inviolabilă și*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupției a fost elaborat de către un grup de deputați, în scopul reglementării organizării și funcționării CNPDCP. Astfel, proiectul prezintă un concept nou privind statutul, organizarea și funcționarea Centrului sus-menționat.

Autorul a respectat, parțial cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional (accesând proiectul s-a constatat nerespectarea termenului legal aplicabil consultării publice).

Concluzionăm că, normele propuse cuprind un element de imprevizibilitate și incertitudine legat de activitatea de investigație prevăzută în proiect. La fel, s-a constatat că normele elaborate promovează interesele instituționale a Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, de a beneficia de pârghii legale de supraveghere, reglementare, interdicție, intervenție, investigație și sancționare a prelucrării datelor cu caracter personal. În acest sens, se atenționează că cumulul de

competențe acordate unei singure structuri publice prezintă un risc de corupție (începând cu stabilirea unilaterală a tuturor regulilor de prelucrare a datelor cu caracter personal și până la controlul și implicarea în activitatea întregului sistem de drept, independența căruia la fel, este garantat prin lege).

În proiect au fost identificați mai mulți factori de corupție, printre care conflicte cu normele mai multor acte legislative în vigoare: Codul de procedură penală, Codul administrativ, Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, Legea nr.245/2008 cu privire la secretul de stat. În acest context, recomandăm excluderea tuturor normelor, aplicarea cărora pot aduce atingere activității speciale de investigații. Atenționăm că prevederile de la art.2 și art.8 din proiect reprezintă o imixtiune în activitatea de investigație, în special prin tendința de a obține acces la orice informație, inclusiv la informația oficială cu accesibilitate limitată, în sensul art.7 alin.(2) lit.d) din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație. Prin urmare, se recomandă reanalizarea soluției legislative propuse, prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză.

Proiectul de lege în varianta propusă nu poate fi promovat, deoarece odată cu aplicarea prevederilor proiectului în formula elaborată, CNPDCP va fi investit de atribuții excesive ce pot afecta procesul de exercitare a activității speciale de investigații la nivel național. Astfel, considerăm necesar instituirea unui grup de lucru la nivel național, format din reprezentanții tuturor autorităților publice interesate (organele de drept, instanța de judecată, organele de securitate, societatea civilă etc.) pentru revizuirea proiectului de lege privind Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal.

02.01.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal



