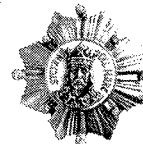




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 422/22.11.18
CSN

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

Nr. 06/2 - 10 din 02.01 2019
La nr.422 din 22 noiembrie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind protecția datelor cu caracter personal.

Anexă: 11 file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>9</u>	
" <u>03</u> "	<u>ianuarie</u> 20 <u>19</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5671 din 02.01.2019

la proiectul de lege privind 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 aceleași 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 „Prin prezentul proiect de lege se intenționează armonizarea cadrului legislativ intern la cadrul legislativ al dreptului comunitar european, fiind operate o serie de modificări, după cum urmează a se exemplifica:

Obiectul legii: pornind de la noțiunile și uzanțele stabilite la nivelul statelor semnatare ale Convenției nr.108 pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, a fost identificată necesitatea ajustării cadrului juridic național în partea ce vizează obiectul de reglementare al Legii privind protecția datelor cu caracter personal, inclusiv prin prisma dezvoltării vertiginoase a tehnologiilor informaționale, destinate prelucrărilor de date. [...]

Efectul juridic al prezentului proiect de lege va consta în consolidarea cadrului legislativ actual în domeniul protecției datelor cu caracter personal, dar și armonizarea acestuia cu cadrul legislativ al Uniunii Europene."

Analizând normele elaborate se constată că proiectul propus nu vine cu soluții viabile care ar garanta o protecție reală al acestui domeniu, multe prevederi comportând un caracter general, fie declarative. În proiect se operează cu formulări, precum: „Investigația se efectuează în termen rezonabil în funcție de gravitatea presupusei încălcări, precum și de alte criterii care ar determina durata de efectuare a acesteia, însă care nu poate depăși 2 ani.", „un transfer sau un set de transferuri de date personale către o altă țară sau o organizație internațională poate să aibă loc numai în una dintre următoarele condiții: [...] d) transferul este necesar din motive importante de interes public" - art.53, art.78 etc., din care nu este clară poziția/voința legiuitorului național, datorită caracterului confuz al normelor. Asemenea expuneri sunt caracteristice directivelor europene (textul cărora trebuie să fie aplicabil tuturor sistemelor de drept din spațiul european), iar la nivel național



fiecare stat propune un text concis din care să fie clar caracterul normelor (fie imperativ, fie permisiv) și care să excludă interpretările subiective/abuzive.

Mai detaliat asupra aspectelor invocate ne vom expune în conținutul compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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, reglementare, interdicție, intervenție, investigație și sancționare a prelucrării datelor cu caracter personal. Atenționăm prezența multor prevederi reglementate general, care permit CNPDCP, 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 echitabile, pe măsura competențelor acordate. Astfel, cumularea tuturor atribuțiilor descrise la art.6 din proiect în competența unei singure structuri publice va admite multiple riscuri la aplicare (începând cu stabilirea unilaterală și abuzivă 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).

Deși, autorul face trimitere la Directivele Europene intrate în vigoare (Directiva (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 etc.) care statuează sarcini, atribuții și garanții de care dispun autoritățile naționale de supraveghere a prelucrării datelor cu caracter personal la nivelul statelor UE, totuși la elaborarea proiectului în cauză nu trebuie de omis specificul cadrului legal național, precum și competențele/statutul entităților publice și a organelor de drept din Republica Moldova.

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: ELO18/5396 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 noile competențe ale CNPDCP, de care autorul 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 structural autorul a respectat prevederile art.30 al Legii nr.100/2017, 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 reglementările legale în vigoare și sistemul de drept național (prevederile Codului de procedură penală, Legea nr.59/2012 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 nu va presupune cheltuieli financiare și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative: „*Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect de lege nu au fost identificate careva cheltuieli. Din potrivă, amenzile aplicate de către Centru în ordinea stabilită, vor contribui la sporirea veniturilor bugetului de stat iar transferul liber de date va consolida obiectivul strategico-economic.”.*

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 „fără o întârziere justificată”, „constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică”, „evaluări adecvate” 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,
- Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018,
- Legea nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații,
- Legea nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative etc.

De asemenea, un alt element caracteristic proiectului constă în prezența multiplelor norme de trimitere interne în cadrul proiectului, (de la un articol/aliniat la altul) fapt ce face dificil și neclar textul normelor, în special dacă prin aceste norme se reglementează răspunderea pentru încălcarea cerințelor legale (a se vedea art.89 alin.(5), (7) din proiect).

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 domeniului protecția datelor cu caracter personal, prin care se atribuie competențe suplimentare autorității naționale responsabilă de supravegherea acestui sector, precum: stabilirea rigorilor procedurale (art.6, art.78 alin.(29) din proiect), de a controla implementarea și aplicarea lor (art.6), de a interveni și investiga (art.6, art.78), de a sancționa (art.89). Prin urmare, cumulul de competență sporește riscul comiterii unor abuzuri din partea entității citate-supra, deoarece cerințele pentru subiecții supuși monitorizării sunt reglementate sub aspect general, iar procedura de investigare este stabilită în mod arbitrar, fără a corespunde cerințelor legale cu privire la activitatea specială de investigație (Codul de procedură penală, Legea nr.59/2012) sau în sensul Codului administrativ. Aspectele date sunt analizate mai detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, prin prisma art.23 alin.(2) care garantează expres dreptul fiecărui om de a-și

cunoaște drepturile și îndatoririle „Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”. În acest sens, atenționăm că proiectul oferă o reglementare generală vis-a-vis de cerințele ce trebuie respectate de către operatori și temeiurile pentru care aceștia sunt pasibili de răspundere administrativă (art.89 alin.(5), alin.(7)).

Potrivit, Hotărârii Curții Constituționale nr.26 din 23.11.2010 „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].”. Prin urmare, recomandăm autorului de a revizui prevederile propuse, pentru a fi conform cadrului legal național și pentru a garanta respectarea drepturilor tuturor actorilor implicați în procesul de prelucrare a datelor cu caracter personal.

Totodată, trebuie de atenționat că normele propuse pot aduce atingere secretului anchetei și îndeplinirii actului justiției, prin multiplele reglementări ce stabilesc competența CNPDCP de a avea acces, a ridica și cerceta acte, documente, sisteme informaționale etc., inclusiv informațiile cu accesibilitate limitată, în sensul art.7 alin.(2) lit.d) din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație.

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 și art.81 potrivit proiectului de lege.

Articolul 2. Domeniul material de aplicare

Domeniul de acțiune al prezentei legi se extinde asupra:

a) prelucrării datelor cu caracter personal efectuate pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv informațiilor care consemnează date cu caracter personal atribuite la secret de stat, secret profesional, secret bancar, secret medical, secret comercial, secret fiscal și altor informații cu accesibilitate limitată sau operațiunilor administrative desfășurate în legătură cu gestionarea dosarului civil, contravențional sau penal, precum și mijloacelor utilizate în acest sens.

Articolul 81. Accesul și păstrarea materialelor investigației

(3) În cazul în care materialele investigației conțin informații atribuite la secret de stat, secret comercial, secret bancar sau secret al dosarului special, informații ce țin de confidențialitatea procesului contravențional sau penal sau alte informații oficiale cu accesibilitate limitată, Centrul restricționează accesul la acestea.

(5) Dreptul de acces nu include accesul la documentele interne sau la corespondența Centrului.

(10) Materialele investigației care conțin secret de stat se păstrează în arhiva Centrului sau a instanței de judecată, după caz.

Obiecții:

Pentru început menționăm că obiecțiile înaintate în prezentul capitol va atenționa repetat asupra riscurilor identificate vis-a-vis de noua reglementare a Legii privind protecția datelor cu caracter personal, de care autorul ar trebui să țină cont. În ceea ce privește domeniul de acțiune a normelor propuse la art.2 alin.(2) lit.a) din proiect invocăm că normele propuse contravin cadrului național, inclusiv celui în materie procesual penală.

Conform Legii nr.245/2008 cu privire la secretul de stat, informația atribuită la secret de stat reprezintă „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”.

Astfel, făcând obiectul de reglementare al prezentului proiect, această categorie de informații (secret de stat) automat cade sub incidența tuturor normelor propuse, inclusiv în partea ce ține de asigurarea accesului, transmiterea informației date etc. către „inspectorii de protecție a datelor cu caracter personal”. Potrivit art.29 din legea sus-citată „Cetățeanul căruia i s-a perfectat dreptul de acces la secretul de stat este obligat: a) să nu admită divulgarea, prin orice metodă, a secretului de stat care i-a fost încredințat sau i-a devenit cunoscut în legătură cu îndeplinirea obligațiilor funcționale; [...] d) să execute cerințele asigurării regimului secret; [...] f) să respecte alte prevederi ale legislației privind secretul de stat.”. Respectiv, proiectul contravine cerințelor înaintate de Legea nr.245/2008 în partea ce vizează asigurarea accesului la datele atribuite la secret de stat.

Subsidiar, menționăm că norma propusă va avea un impact direct asupra activității speciale de investigații, acțiunile, măsurile și tehnicile care sunt atribuite la fel, la secret de stat, în temeiul art.7 subpct.4) din Legea nr.254/2008 „(1) În modul stabilit de prezenta lege sunt atribuite la secret de stat informațiile: [...] 4) din domeniul securității statului și asigurării ordinii de drept privind:

a) efectivul, forțele, conținutul, planurile, organizarea, finanțarea și asigurarea tehnico-materială, formele, tactica, metodele, mijloacele și rezultatele activităților de informații, de contrainformații și operative de investigații; [...]

b) persoanele care colaborează sau au colaborat confidențial cu organele care desfășoară activități de informații, de contrainformații și operative de investigații;

c) forțele, mijloacele și metodele de asigurare a protecției de stat părții vătămate, martorilor și altor persoane care acordă ajutor în procesul penal;”. Astfel, normele propuse reprezintă o ingerință în activitatea organelor de drept, iar riscul major a unor prevederi precum cele de la art.2 lit.a) din proiect constă în admiterea divulgării datelor/informației din materialele/probele/dosarele penale și contravenționale.

În acest context, atât Codul de procedură penală, cât și Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații stabilesc expres categoriile de subiecți care pot avea acces la materialele/informațiile în cadrul desfășurării activităților de investigare (inclusiv la materialele din dosarele penale). Astfel, art.212 din Codul procesual penal prevede expres: „Confidențialitatea urmăririi penale. (1) Materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsura în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane și ale desfășurării urmăririi penale în condițiile Legii nr.133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal.” (Legea nr.133/2011 în vigoare). La fel, Codul de procedură penală reglementează - „Apărarea secretului de stat în procesul penal” (a se vedea art.213 din cod).

Totodată, Legea nr.59/2012, obligă subiecții implicați în activitatea specială de investigații să respecte protecția datelor cu caracter personal în cadrul activității - art.5 „(1) Persoanele care au acces la datele cu caracter personal ale persoanei supuse măsurii speciale de investigații sunt obligate să păstreze confidențialitatea datelor respective în conformitate cu prevederile Legii nr.133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

(2) 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."

Prin urmare, prevederile propuse la art.2 depășesc cadrul legal în vigoare și vin să compromită asigurarea realizării sarcinilor activității speciale de investigații. Atenționăm, că orice imixtiune în activitatea ofițerului de urmărire penală este interzisă, inclusiv la datele investigațiilor (art.57 alin.(4) din Codul de procedură penală), iar ofițerii de investigații, care efectuează activitatea specială de investigații, își realizează sarcinile în mod independent, cu excepția cazului când acțiunea specială de investigație 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.59/2012 privind activitatea specială de investigații).

Cu referire la prevederile art.81 ce vizează informațiile și actele investigației deținute de către CNPDCP menționăm că, caracterul acestora nu poate fi tratat mai presus/prioritar de cât informațiile/actele cu care se operează în cadrul activității speciale de investigație. De aceea, limitarea accesului la informațiile investigațiilor desfășurate de către structura sus-citată, nu este argumentată și se prezintă discreționară în raport cu normele de la art.2 din proiect. În acest context, optăm pentru o abordare echitabilă între autoritățile statului investite cu activități de investigare, prin excluderea posibilității personalului CNPDCP de a avea acces/a solicita informațiile cu accesibilitate limitată, conform Legii nr.982/2000, în speță de la subiecții care efectuează activitatea specială de investigații.

Recomandări:

1) Substituirea sintagmei „*inclusiv informațiilor care consemnează date cu caracter personal atribuite la secret de stat, secret profesional, secret bancar, secret medical, secret comercial, secret fiscal și altor informații cu accesibilitate limitată sau operațiunilor administrative desfășurate în legătură cu gestionarea dosarului civil, contravențional sau penal, precum și mijloacelor utilizate în acest sens;*” cu sintagma „*în limitele legislației în vigoare*”.

2) Excluderea de la articolul 81 a alineatelor (3), (5) și (10) din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții extensive de reglementare
- 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.4 potrivit proiectului de lege.

organ de ocrotire a legii - înseamnă în sensul prezentei legi:

autoritate publică sau o subdiviziune a unei astfel de autorități, competentă pentru prevenirea, investigarea, depistarea infracțiunilor, în scopul punerii în aplicare a procedurilor penale, urmării penale a infracțiunilor sau executării pedepselor penale, inclusiv protejarea și prevenirea amenințărilor la adresa ordinii publice, cum ar fi, dar nu se limitează la: poliția, organele procuraturii, organele vamale, instituțiile penitenciare, organele pentru prevenirea și combaterea corupției, spălării banilor, finanțării terorismului, recuperării bunurilor infracționale, organele de probațiune, organele securității statului;

- autoritate publică sau o subdiviziune a unei astfel de autorități care acționează în domeniul securității naționale sau securității de stat, care efectuează măsuri speciale de investigații;
persoanele juridice de drept public - înseamnă în sensul prezentei legi, dar nu se limitează la: Parlamentul Republicii Moldova, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale de nivelul I și II, autoritățile și instituțiile publice autonome, autoritățile administrației publice și instituțiile publice din subordinea acestora, întreprinderile de stat și alte instituții similare, instituții de învățământ, instituțiile din domeniul sănătății, culturii etc;

Obiecții:

Definiția acordată în proiect este un foarte generală din care nu poate fi destins cu exactitate care sunt aceste „organe de ocrotire a legii” asupra cărora se vor răsfrânge prevederile capitolului VII din proiect. Formularea „cum ar fi, dar nu se limitează la:” admite încadrarea în acest termen a oricărei autorități publice, indiferent de statutul acesteia și tratarea în mod diferit/preferențial, de la caz la caz.

Astfel, unele entități publice pot fi încadrate/tratate drept: „organ de ocrotire a legii”, iar în alte cazuri de investigații sau de control acestea pot fi deja tratate ca „persoane juridice de drept public”. În acest caz, optăm pentru o abordare concisă asupra terminologiei utilizate în proiect la identificarea subiecților - operatori din sectorul public.

Lipsa unei definiții și diferențieri clare a categoriilor de subiecți implicați acordă posibilitatea tratării acestora în mod discriminator/fie preferențial, ceea ce prezintă un risc de corupție. Reglementările date vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă/preferențială a normelor din proiect.

Recomandări:

Stabilirea unei diferențe exprese și limitative a entităților publice ce au calitate de operator, astfel, ca să fie clar reglementat ce autorități se vor încadra în termenul: „persoanele juridice de drept public” și care vor avea calitate de „organ de ocrotire a legii”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

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

• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- depășire a atribuțiilor de serviciu
- conflict de interese și/sau favoritism

- 3 -

Art.6, art.77, art.78 potrivit proiectului de lege

Articolul 6.

(1) Centrul National pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (în continuare - Centrul) [...] este autoritatea investită cu dreptul inalienabil de a efectua supravegherea, prevenirea cazurilor de încălcare a prezentei legi (prin informare, instruire, reglementare și alte acțiuni ce nu vin în contradicție cu legea), de a efectua investigația respectării principiilor de protecție a datelor personale prevăzute de legislația în vigoare etc.

(3) Centrul în activitatea sa, se poate baza pe documentele emise de instituțiile Uniunii Europene în domeniul protecției datelor personale și sferei de securitate a datelor personale în cazul în care este necesar pentru îndeplinirea sarcinilor sale.

Articolul 77. Competența de examinare

(1) Centrul are competență să investigheze și să soluționeze cazurile de încălcare ale dispozițiilor normative în domeniul protecției datelor personale, cu sau fără ieșirea la fața locului, în următoarele situații: a) la depunerea cererii subiectului de date sau a reprezentantului legal privind neconformitatea prelucrării datelor personale; b) la sesizarea din oficiu, sau în cazul în care Centrul a fost informat sau dispune de informații privind încălcarea în masă, sistemică sau gravă a principiilor de protecție a datelor cu caracter personal, cazurile de importanță socială sau în cazurile de supraveghere și prevenire.

(2) În cazul în care presupusa încălcare a prelucrării datelor personale se află în afara domeniului de aplicare a prezentei legi, Centrul, la cererea subiectului de date, acordă asistență privind punerea în practică a Convenției pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automatizată a datelor personale.

78. Investigația

Investigația reprezintă activitatea desfășurată de către inspectorii de protecție a datelor, de conducătorii subdiviziunilor specializate din cadrul Centrului în scopul de verificare a respectării cerințelor prezentei legi și altor acte normative ce vizează domeniul protecției datelor personale de către: operatori, operatori asociați, [...]

(8) În cadrul investigației, inspectorii de protecție a datelor au următoarele drepturi:

a) să dispună de acces și să examineze sistemele de evidență a datelor personale, soluțiile software și suporturile hardware, datele personale și orice documente legate de obiectul și scopul investigației, indiferent de echipamentul și/sau suportul pe care sunt stocate datele;

b) să intre în încăperi, pe terenuri sau în mijloace de transport aflate în proprietatea sau folosința subiecților de drept menționați la alin. (1);

c) să ridice mijloace prin care se efectuează prelucrarea datelor personale, să colecteze, să obțină copii sau extrase, sub orice formă, din sistemele de evidență și documentele care conțin date personale;

d) să sigileze încăperile și mijloacele, [...]

g) să exercite investigații de securitate în cadrul oricăror sisteme de evidență în care se conțin date personale sau prin care pot fi prelucrate date personale, inclusiv cu efectuarea unor măsuri tehnice pentru simularea unui model de accesare a sistemelor de evidență ce conțin date personale, [...]

Obiecții:

1. Se constată că proiectul oferă o reglementare superficială și neclară a procesului de investigație efectuat de către CNPDCP.

Sub aspect comparativ, competențele acordate subiecților citați la art.6 din Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații (Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Serviciul Vamal și Administrația Națională a Penitenciarelor) sunt reglementate într-un mod strict, fiecare acțiune fiind autorizată și supusă unui control riguros din partea mai multor entități publice. Astfel, Codul de procedură penală la art.300 reglementează sfera de control asupra activității speciale de investigații, efectuate de judecătorul de instrucție, nemaivorbind despre alte posibilități legale oferite cetățeanului de a-și apăra drepturile și interesele personale.

Totodată, Legea nr.59/2019 reglementează într-un capitol separat mecanismul de control și coordonare a activității speciale de investigații. Astfel, controlul asupra subiecților activității speciale de investigații este efectuat de instanțele de judecată, procuror, la fel, este supus unui control departamental și Parlamentar.

În acest context, proiectul nu oferă garanții similare pentru CNPDCP, ceea ce face posibilă stabilirea unor proceduri cu caracter procesual penal, însă într-o interpretare diferită și condiții diferite (excesive și discreționare) decât cele generale prevăzute de cadrul legal național. La acest capitol, Codul de procedură penală, prevede expres la art.2 alin.(4) „Normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod.”.

Admiterea multiplelor forme de supraveghere, pe lângă controlul prevăzut de Codul procesual penal asupra procesului de investigare a infracțiunilor/contravențiilor și asupra măsurilor speciale de investigații vor crea impedimente în realizarea actului justiției, deoarece apare un nou subiect (organ de control) competențele căruia nu sunt clar reglementate, fie sunt excesive și discreționare. În speță, orice intervenție în aceste măsuri, din exterior (precum se propune la art.78 din proiect) reprezintă o ingerință directă în procesul de investigație a infracțiunilor și poate afecta considerabil mersul anchetei.

Art.5 alin.(2) din Legea nr.59/2012 stipulează 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, „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.”.

În cazul în care CNPDCP își asumă sarcinile organelor de control și investigație, în partea ce ține de controlul operațiunilor de prelucrare a datelor personale în procesul exercitării activității speciale de investigații, se vor crea confuzii la aplicarea legilor. Astfel, CNPDCP va avea dreptul să verifice activitatea specială de investigații efectuată de către organele de drept, ceea ce este inadmisibil, mai ales că această activitate este considerată secret de stat, în conformitate cu prevederile cu art.7, alin.(4), lit.a), b), c) a Legii nr.245/2008 cu privire la secretul de stat și corespunzător conform pct.38-41 la Hotărârea Guvernului nr.411/2010.

2. Cu referire la art.6 în corelare cu art.77 și 78 din proiect - Autoritatea de supraveghere. Menționăm repetat, necesitatea revizuirii competențelor CNPDCP care se prezintă excesive în raport cu domeniul de reglementare, precum și cu activitatea altor entități publice. Totodată, este important de stipulat că normele

proapse nu oferă și un mecanism de control/supraveghere asupra activității acestei structuri, ceea ce sporește riscul abuzurilor.

Acțiunile propuse sunt identice cu cele ale organelor responsabile prin lege de desfășurarea activităților speciale de investigații, însă fără a se garanta un mecanism de coordonare și control asupra legalității acestor măsuri cu caracter procesual penal.

3. De asemenea, semnalăm că prevederea de la art.78 alin.(24), care face trimitere la careva criterii „care ar determina” durata de efectuare a investigațiilor (fără a fi clare care sunt aceste criterii), va determina interpretarea și aplicarea normelor în versiune preferențială de către CNPDCP la stabilirea duratei investigației.

Totodată, menționăm că procedura de investigație propusă prin proiect depășește vădit limitele art.85-87 din Codul administrativ, nr.116/2018, care nu reglementează asemenea măsuri precum:

- să ridice mijloace,
- să sigileze încăperi,
- să utilizeze mijloace video/foto etc.

Prin urmare, drepturile expuse la art.78, precum și cumulul de competențe propus la art.6 din proiect depășește cadrul legal național și reprezintă o imexiune directă în activitatea ofițerului de urmărire penală, care este interzisă conform legislației (art.57 alin.(4) din CPP).

4. Sintagma „este autoritatea investită cu dreptul inalienabil de a efectua supravegherea, [...]” este excesivă și utilizată incorect în cazul proiectului de lege (art.6 alin.(1)).

CNPDCP este o autoritate publică înființată prin lege, al cărei scop este supravegherea respectării și protecției datelor cu caracter personal, precum și reglementarea și stabilirea politicilor în domeniul dat.

Termenul de „*inalienabil*” se referă la drepturi și bunuri, astfel drepturile omului sunt de obicei înțelese ca drepturi inalienabile fundamentale la care o persoană are în mod inerent dreptul pur și simplu pentru că el/ea este o ființă umană, precum și bunurile proprietate publică a statului sunt inalienabile. Prin urmare, atribuirea unei autorități publice „*dreptul inalienabil de a efectua supravegherea [...]*” nu corespunde raționamentelor juridice și limitează dreptul puterii politice/legislativului de a atribui această competență unei alte autorități publice. CNPDCP are competența de a garanta respectarea drepturilor omului (drepturilor inalienabile persoanei), în virtutea atribuțiilor cu care este investită, dar nu dispune de competențe inalienabile.

Recomandări:

- 1) Revizuirea art.6 prin excluderea unui cumul de competențe excesive în domeniul protecției datelor cu caracter personal.
- 2) La art.77-85 din proiect, excluderea normelor ce aduc atingere măsurilor speciale de investigații reglementate prin Legea nr.59/2012 și Codul de procedură penală.
- 3) Excluderea cuvântului „*inalienabil*” din textul normei art.6 alin.(1).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:

<ul style="list-style-type: none"> ● 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) 	<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
---	---

- 4 -

Art.28 potrivit proiectului de lege

Articolul 28 Restricții

(1) Drepturile și obligațiile prevăzute la art.17-27 și la art.38, precum și la art.4, în măsura în care prevederile acestuia corespund drepturilor și obligațiilor prevăzute la art.17-27, pot fi restricționate de un act legislativ când o astfel de restricție respectă esența drepturilor și libertăților fundamentale și constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică pentru: [...]

d) alte obiective importante ale statului de interes general, în special un interes economic sau financiar important, inclusiv în domeniile monetar, bugetar și fiscal și în domeniul sănătății publice și al securității sociale;

e) protecția independenței justiției și a procedurilor judiciare; [...]

h) protecția subiectului de date sau a drepturilor și libertăților altor subiecți de date;

Obiecții:

Art.28 urmează a fi revăzut, în speță alin.(1) lit.d), lit.h), întrucât restricțiile propuse sunt redactate în mod general, fapt ce complică mult înțelegerea textului propus, precum și limita acestor restricții. Atenționăm că aceste restricții au fost preluate în mare parte din Directivele Europene (art.23 din Directiva (UE) 2016/679 și art.16 din Directiva (UE) 2016/680), însă atenționăm că transpunerea textului unei directive în forma sa generală, fără o concretizare prin prisma actelor legislative naționale, fără o evaluare clară a cadrului național și fără stabilirea unei coerențe între acestea două, riscă să creeze confuzii la aplicare.

În primul rând, aceste norme, la fel și alte reglementări din prezentul proiect comportă un caracter declarativ, autorul operând cu termeni generali, ce admite interpretarea normei și aplicarea acesteia într-o formulă preferențială. Astfel, se atestă în cazul prezentului proiect că nu s-a ținut cont de prevederile legislației naționale. La fel, și multiplele trimiteri interne (a se vedea art.28 alin.(1) din proiect) ca în cazul prezentei norme va complica și mai mult înțelegerea voinței legiuitorului.

Conform art.54 din Legea nr.100/2017 "(1) *Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli:*

a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație;

b) într-o frază este exprimată o singură idee;

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".

Prin urmare, restricțiile trebuie stabilite într-o formă concisă, pentru a fi clare tuturor subiecților interesați la aplicare, precum și pentru a se evita orice interpretare preferențială a normelor de drept.

Recomandări:

Reexaminarea art.28, astfel încât proiectul să prevadă clar și concis restricțiile legale la prelucrarea datelor cu caracter personal.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Promovarea 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

- 5 -

Art.32 potrivit proiectului de lege

32. Reprezentanții operatorilor sau ai persoanelor care nu au sediul stabilit în Republica Moldova
(1) În cazul aplicării art.2 alin.(2) lit.c) din prezenta lege, operatorii sau persoanele împuternicite de operatori care nu au sediul stabilit în Republica Moldova desemnează în scris un reprezentant în Republica Moldova sau într-un stat membru al Uniunii Europene care va fi responsabil pentru Republica Moldova.

(2) Obligația prevăzută la alin.(1) nu se aplică:

a) prelucrării care are un caracter ocazional, care nu include, pe scară largă, prelucrarea unor categorii speciale de date și care este puțin susceptibilă de a genera un risc pentru drepturile și libertățile persoanelor, ținând cont de natura, contextul, domeniul de aplicare și scopurile prelucrării.

Obiecții:

În norma propusă la alin.(1) nu este clar statuată ce presupune împuternicirea unui reprezentant (în Republica Moldova sau într-un stat membru UE) care urmează a fi responsabil pentru operatorul cu sediul în afara Republicii Moldova. Proiectul oferă o reglementare generală din care nu putem distinge competențele de bază, limitele și responsabilitățile reprezentantului menționat. La fel, nu este clar cum se va stabili procedura desemnării.

Totodată, excepția de la alin.(2) este expusă într-un mod general, datorită formulărilor „care nu include, pe scară largă, prelucrarea unor categorii speciale de date și care este puțin susceptibilă de a genera un risc pentru drepturile și libertățile persoanelor”. În limitele propuse se pot încadra o mare parte a circumstanțelor, care pot fi tratate că „nu ocupă o scară largă de date”, fapt pentru care nu necesită delegarea unui reprezentant.

În cadrul supravegherii datelor cu caracter personal, autoritatea responsabilă de asemenea va fi în drept să stabilească această excepție, fără careva limite legale, apreciind fiecare caz la propria convingere - când prelucrarea este ocazională sau când aceasta „nu include, pe scară largă, prelucrarea unor categorii speciale de date”.

Incluzând asemenea abordări generale la categoria excepții de la normă, implică riscuri de corupție, datorită posibilității stabilirii în mod preferențial a regulii de aplicare. Totodată, reglementările ambigue vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

1) Completarea cu norme suplimentare care să reglementeze detaliat aspectele de desemnare a unui reprezentat.

2) Art.32 alin.(2) lit.a) necesită a fi revizuit, astfel încât să fie stabilite limitativ cazurile în care operatorul nu este obligat să desemneze un reprezentant.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- 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

- 6 -

Art.41 alin.(2) potrivit proiectului de lege

Articolul 41. Consultarea prealabilă

Atunci când consideră că prelucrarea prevăzută la alin. (1) ar încălca prezenta lege, în special atunci când riscul nu a fost identificat sau atenuat într-o măsură suficientă de către operator, Centrul oferă consultare în scris operatorului și, după caz, persoanei împuternicite de operator, în cel mult 2 luni de la primirea cererii de consultare, și își poate utiliza oricare dintre competențele menționate de prezenta lege și Legea Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal al Republicii Moldova. Această perioadă poate fi prelungită cu cel mult 2 luni, ținându-se seama de complexitatea prelucrării prevăzute. Centrul informează operatorul și, după caz, persoana împuternicită de operator, în termen de o lună de la primirea cererii, cu privire la orice astfel de prelungire, prezentând motivele întârzierii. Aceste perioade pot fi suspendate până când Centrul va obținut informațiile pe care le-a solicitat în scopul consultării.

Obiecții:

Considerăm că termenii propuși la art.42 alin.(2) din proiect, pentru acordarea consultărilor prealabile operatorilor de către CNPDCP sunt extrem de mari și pot afecta interesele legale și activitatea per ansamblu, a operatorilor, spre exemplu: „Atunci când consideră că prelucrarea prevăzută la alin. (1) ar încălca prezenta lege, în special atunci când riscul nu a fost identificat sau atenuat într-o măsură suficientă de către operator, Centrul oferă consultare în scris operatorului [...] în cel mult 2 luni de la primirea cererii de consultare, și își poate utiliza oricare dintre competențele menționate de prezenta lege[...]. Această perioadă poate fi prelungită cu cel mult 2 luni, ținându-se seama de complexitatea prelucrării prevăzute. Centrul informează operatorul și, după caz, persoana împuternicită de operator, în termen de o lună de la primirea cererii, cu privire la orice astfel de prelungire, prezentând motivele întârzierii. Aceste perioade pot fi suspendate până când Centrul va obținut informațiile pe care le-a solicitat în scopul consultării.”. După cum s-a specificat în obiecțiile anterioare vis-a-vis de obligativitatea operatorilor de a acționa „fără întârzieri nejustificate”, în redacția dată deja se prezintă viceversa CNPDCP stabilește termeni exagerați de lungi pentru executarea

atribuțiilor/responsabilităților ce le revin.

Considerăm că acordarea unei consultații în termen ce depășește 30 de zile lucrătoare, deja este o prelungire exagerată, care permite tergiversarea timpului și nicicum nu contribuie la responsabilizarea angajaților acestei structuri.

Recomandări:

A se revedea termenii propuși și ai modifica cu un termen mai restrâns (spre exemplu: maxim - 30 zile lucrătoare), întrucât aceștia pot stopa, fie suspenda activitatea operatorilor, în temeuri neîntemeiate/subiective.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității/persoanei private
- 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

- 7 -

Cap.VII potrivit proiectului de lege

Capitolul VII „Prevederi speciale privind prelucrarea datelor personale de către organele de ocrotire a legii”.

Articolul 70. Obligația organului de ocrotire a legii de în raport cu atribuțiile Centrului

Obiecții:

1) În ceea ce privește efectuarea unor investigații asupra organelor de drept, stabilite în prezentul capitol, recomandăm autorului să revadă argumentele invocate la pct.5 cap. III din prezentul raport de expertiză anticorupție, ele fiind valabile și pentru capitolul VII din proiect.

Totodată, art.69, 70 și 71 din proiect stabilește multiple raportări și evidențe vis-a-vis de prelucrarea datelor cu caracter personal, fapt ce implică multiple resurse pentru a asigura toate aceste cerințe care sunt într-o măsură excesivă și deviază de la atribuțiile de bază pe care trebuie să pună accent organele de investigație.

Solicităm autorilor să se rețină faptul că organele de drept pe lângă obligația de a respecta restricțiile și protecția datelor cu caracter personal în cadrul prelucrării informației, dispun de multe alte competențe de activitate, iar datorită modului de reglementare extins/variabil a acestui sector prin proiectul dat, se creează necesitatea instituirii în cadrul fiecărui organ de drept, a unei structuri separate (subdiviziuni) care să fie responsabilă de raportările, motivările și argumentările prevăzute în cap.VII (în speță a se vedea - art.68 alin.(1), art.69, art.71 alin.(2), art.74 alin.(2) etc. din proiect). O asemenea abordare extinsă se prezintă ca cerințe excesive, ce vor necesita resurse financiare colosale pentru a le institui.

Totodată, este necesar a se revedea titlul art.70 din proiect, întrucât textul propus este unul incomplet datorită sintagmei „Obligația organului de ocrotire a legii de în raport”. Această expunere acordă întregului articol un sens neclar/confuz.

2) De asemenea, unele prevederi de la art.71 sunt expuse într-un mod confuz din care nu poate fi destins cu exactitate scopul legiuitorului, aici ne referim la formularea „(4) Neaplicarea excepțiilor, omiterea termenului

de prelungire a excepțiilor sau depășirea acestora, exclue posibilitatea aplicării excepțiilor pe aceleași temeuri de drept."

Astfel, în mod repetat, atenționăm că normele trebuie să corespundă cerințelor stabilite la art.54 din Legea nr.100/2017 privind actele normative. Toate formulările ambigui, în special cele ce care fac referire la careva cerințe, trebuie expuse exact pentru a elimina orice interpretare abuzivă la aplicare (în special recomandăm a se revedea art.70 alin.(3) și alin.(4), art.71 alin.(3) și alin.(4) din cap.VII al proiectului), în caz contrar proiectul implică riscuri de coruptibilitate.

Totodată, reglementările ambiguu vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

1) Excluderea conținutului textului capitolului VII din proiect și includerea unei norme, precum: „*Prezenta lege nu se aplică de către organele de ocrotire a legii prelucrărilor de date cu caracter personal efectuate în scopul prevăzut la art.2 alin.(2) lit.d) din lege*”, fie excluderea tuturor prevederilor din cap.VII ce pot aduce atingere activității speciale de investigație și pot fi interpretate diferit pentru fiecare operator în parte (în speță a se vedea: modul de raportare care nu este unul concis și implică multiple proceduri adiacente reglementate general).

2) Revizuirea titlului art.70 din proiect, astfel ca să fie clar ce reglementează normele acestuia.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- 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

- 8 -

Art.63 alin.(2), art.65 alin.(2) potrivit proiectului de lege

Articolul 63 Informații care trebuie puse la dispoziția subiectului de date

(2) În afară de informațiile menționate la alin.(1), operatorul furnizează subiectului datelor, în anumite cazuri, următoarele informații suplimentare care să permită exercitarea drepturilor sale:

a) temeiul juridic al prelucrării; b) perioada pentru care vor fi stocate datele personale sau, dacă acest lucru nu este posibil, criteriile utilizate pentru stabilirea acestei perioade;

Articolul 65. Limitarea dreptului de acces

(2) În cazul restrângerii totale sau parțiale a exercitării dreptului de acces al subiectului de date operatorul informează în scris subiectul de date, fără întârzieri nejustificate, cu privire la refuz sau limitarea accesului și la motivele refuzului sau ale limitării. Astfel de informații pot fi omise atunci când furnizarea lor ar contraveni unuia dintre scopurile de la alin.(1). O astfel de restricție privind furnizarea de informații subiectului datelor este limitată în timp în conformitate cu prevederile legale.

Obiecții:

Normele sus-citate reglementează aspectele de raportare a informației prelucrate către subiectul de date cu caracter personal. Se atenționează în ambele situații legiuitorul instituie careva drepturi și responsabilități pentru operatori reglementate ambiguu, care vor permite tratarea diferită a situațiilor similare. Cu referire la art.63 alin.(2) nu este clar ce presupune sintagma „operatorul furnizează subiectului datelor, în anumite cazuri, următoarele informații suplimentare”. Astfel, care vor fi aceste cazuri și care din cazuri vor fi interpretate de către CNPDCP ca fiind argumentate/obiective și în care cazuri se va stabili o depășire a limitelor legale. Menționăm că ambiguitatea întregului proiect se datorează anume modului de redare a normelor, care este unul general ce admite interpretarea situațiilor diferit de la caz la caz, ceea ce prezintă un risc de corupție. Astfel, norma dată va acorda la aplicare, posibilitatea CNPDCP de a stabili limitele legale pentru fiecare situație separat, fără criterii clar reglementate (de exemplu: când refuzul de furnizare a unor informații va fi apreciată ca nejustificat de către CNPDCP și când va fi justificat, deoarece conform normei operatorul trebuie să furnizeze informații suplimentare „în anumite cazuri”).

Cu referire la art.65 alin.(2) menționăm că autorul prevede o limitare de timp în ceea ce privește „restricțiile de furnizare” făcând trimitere la cadrul legal național. În acest caz, repetat, atenționăm asupra trimiterii generale, fără a se indica exact care este legea ce instituie limita de timp la care face referire autorul. Stabilim că reglementările ambiguu vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Recomandări:

Excluderea conținutului textului capitolului VII din proiect și includerea unei norme, precum: „Prezenta lege nu se aplică de către organele de ocrotire a legii prelucrărilor de date cu caracter personal efectuate în scopul prevăzut la art.2 alin.(2) lit.d) din lege”, fie excluderea tuturor prevederilor din cap.VII ce pot aduce atingere activității speciale de investigație și pot fi interpretate diferit pentru fiecare operator în parte (în speță a se vedea trimiterile și expunerile generale, sensul cărora pot fi diferit interpretate).

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

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

- 9 -

Art.89 potrivit proiectului de lege

Articolul 89. Răspunderea administrativă pentru încălcarea prevederilor prezentei legi

(5) Pentru încălcările următoarelor dispoziții, în conformitate cu alin.(3), se aplică sancțiuni pecuniare de până un milion de lei, sau, în cazul unei întreprinderi, de până la 1 % din cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercitiului financiar anterior, luându-se în calcul cea mai mare valoare: a) obligațiile operatorului și ale persoanei împuternicite de operator în conformitate cu art.8 alin.(4), 10, 30-44, 47 și art.48;

(7) Pentru încălcările următoarelor dispoziții, în conformitate cu alin.(3), se aplică sancțiuni pecuniare de până la 2 milioane de lei, sau, în cazul unei întreprinderi, de până la 2 % din cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercitiului financiar anterior, luându-se în calcul cea mai mare valoare: a) principiile de bază pentru prelucrare, inclusiv condițiile privind

consimțământul, în conformitate cu art.4, 5, 8 și 9; b) drepturile persoanelor vizate în conformitate cu art.17-27; c) transferurile de date cu caracter personal către un destinatar dintr-o altă țară sau o organizație internațională, în conformitate cu art.49-54; d) orice obligații în temeiul legislației naționale adoptate în temeiul art.12, 14, 15, 16 și 92;

(8) Pentru neexecutarea deciziei emise de Centru, pentru măsurile stabilite la art.82 alin.(2) lit.a); b) și c) se aplică, în conformitate cu alin.(3), sancțiuni pecuniare de până la 2 milioane de lei, sau, în cazul unei întreprinderi, de până la 2 % din cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercițiului financiar anterior, luându-se în calcul cea mai mare valoare.

(10) În cazul nerespectării măsurilor dispuse sau în cazul refuzului de furnizare a tuturor informațiilor și documentelor solicitate în cadrul procedurii de investigație, Centrul poate dispune, prin decizie, aplicarea unei sancțiuni pecuniare de până la 50 mii lei pentru fiecare zi de întârziere, calculată de la data stabilită prin decizie. Calculul va fi efectuat ținându-se cont de continuitatea încălcării.

(11) În cazul unei încălcări ușoare și părțile s-au împăcat sau a fost retrasă cererea de către subiectul de date, iar valoarea sancțiunea pecuniară de a fi impusă ar constitui o sarcină disproporționată pentru operator persoană fizică poate fi emis un avertisment în locul unei sancțiuni pecuniare.

Obiecții:

Sancțiunile pecuniare prevăzute la art.89 în mărime de până la 1 - 2 milioane lei, pentru încălcarea prevederilor Legii privind protecția datelor cu caracter personal sunt excesive și nu sunt bine determinate, în ce cazuri urmează a fi aplicate aceste sancțiuni, lăsând loc de multiple interpretări.

După cum am menționat anterior, luând în ansamblu modul de reglementare general (preluat exact din textul directivelor europene), cerințele impuse operatorilor (la fel general reglementate), procedura „investigării” și sancțiunile pecuniare propuse, riscă să creeze un mecanism de control și sancționare abuziv al tuturor subiecților ce operează cu datele cu caracter personal.

Pentru început, atenționăm că nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „2 % din cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercițiului financiar anterior”. Dacă facem o paralelă cu art.35 din Legea nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, atunci sancțiunea aplicabilă în cazul dat reprezintă un procent din „cifra de afaceri pentru anul precedent” care potrivit Hotărârea Colegiului Biroului Național de Statistică nr.5/3 din 07.10.2014 reprezintă „veniturile totale înregistrate de către întreprinderea cu activitate principală industrială în perioada respectivă, provenite atât din activitatea principală, cât și din activitățile secundare exercitate de aceasta. Cifra de afaceri nu include TVA și veniturile din vânzarea sau transferul de mijloace fixe”. Astfel, din norma propusă nu poate fi dedus cu exactitate ce presupune sau ce venituri va sta la baza stabilirii cifrei de afacere mondială, ceea ce acordă reglementării un caracter coruptibil (în speță că acest termen va fi determinant la aplicarea sancțiunilor pecuniare). Astfel, se impune necesitatea definirii termenului de „cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercițiului financiar anterior”, separat la art.3 din proiect.

Totodată, lipsa unor cerințe reglementate clar și limitativ pentru operatori, precum și aplicarea sancțiunilor pecuniare propuse la art.89 (sancțiuni, ce nu au o marjă clară de aplicare - „până la 1 milion de lei [...]”) aduc atingere directă drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, prin prisma art.23 alin.(2) care garantează expres - Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle „Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative”. În acest sens, atenționăm că proiectul oferă o reglementare generală a temeiurilor pentru care operatorii sunt pasibili de răspundere administrativă (art.89 alin.(5), (7), (8), (11)). La fel, nu sunt oferite limite clare la aprecierea amenzii, CNPDCP „luând în considerare” anumiți factori expuși la fel general, ceea ce acordă un risc sporit de corupție întregului proiect

(a se vedea art.89 alin.(3) din proiect).

Potrivit, Hotărârii Curții Constituționale nr.26 din 23.11.2010 „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].”. Prin urmare, lipsa unor cerințe reglementate detaliat pentru operatori, precum și lipsa normelor clare de stabilire și individualizarea sancțiunilor acordă funcției de inspector de protecție al CNPDCP un caracter vulnerabil la acte de corupție. Angajatul sus-menționat nu va cunoaște ce conduită trebuie să ia vis-a-vis de fiecare caz în parte, ceea ce admite abordarea diferențiată pentru fiecare operator în parte.

Cu referire la art.89 alin.(10) - aplicarea sancțiunii pecuniare pentru întârzierea furnizării informațiilor/datelor solicitate de către CNPDCP (până la 50 mii lei pentru fiecare zi de întârziere), atenționăm că această normă la fel, comportă un caracter ambiguu și vulnerabil la acte de corupție, întrucât admite aplicarea preferențială a sancțiunii, factorul decisiv fiind „continuitatea încălcărilor” stabilită de angajatul CNPDCP.

În cazul dat, optăm pentru o reglementare transparentă a mecanismului de individualizare a sancțiunilor ce urmează a fi aplicate, printr-o metodologie aprobată corespunzător (act normativ) care va înlătura ca factorul uman și fie și cel decisiv la determinarea sancțiunii.

Art.89 alin.(11) operează cu sintagma „în cazul unei încălcări ușoare și părțile s-au împăcat[...] poate fi emis un avertisment în locul unei sancțiuni pecuniare .” care este una generală, aplicarea căreia din nou creează riscul corupere angajaților CNPDCP, fie aplicarea abuzivă/preferențială a acestei prevederi.

În acest sens, nu cunoaște care sunt încălcările considerate și apreciate ca fiind ușoare, întrucât proiectul nu oferă careva reglementări la capitolul clasificării încălcărilor. Sintagma „poate fi emis un avertisment” nu obligă angajatul CNPDCP să aplice această excepție de sancționare, ci lasă la discreția lui de a aprecia gravitatea și posibilitatea scutirii de sancțiuni pecuniare. Norma dată acordă întregului proiect un caracter coruptibil.

La fel, nota informativă nu cuprinde argumente viabile cu referire la sumele invocate, nefiind prezentate careva date din care să rezulte cuantumul stabilit, un calcul estimativ care denotă stabilirea anume a acestor sume și nu mai mici. Argumentul autorului precum că „se propune un mecanism treptat de aplicare a sancțiunilor pentru a asigura o perioadă de tranziție în vederea adoptării de către operatorii de date la noile rigori și standarde europene” nu constituie temei justificativ pentru stabilirea mărimii sancțiunii pecuniare, precum este propus în proiect. De asemenea, cu referință la reglementările europene, argumentele invocate nu pot fi acceptate, deoarece la stabilirea unei sancțiuni trebuie să se țină cont de principiul proporționalității și rezonabilității, de contextul social al Republicii Moldova, gravitatea încălcării și alte aspecte. În acest sens, însăși Directiva nr.2016/680 al Parlamentului European și a Consiliului din 27.04.2016 consacră la art.57 principiul proporționalității „Statele membre definesc normele privind sancțiunile aplicabile în cazurile de încălcare a dispozițiilor adoptate în temeiul prezentei directive și iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că acestea sunt puse în aplicare. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive”.

Recomandări:

Reformularea articolului 89 astfel, încât să corespundă realității social-economice a Republicii Moldova și aspectelor menționate mai sus. În special:

<p>- clasificarea categoriilor de încălcări, prin prisma art.89 alin.(11) din proiect,</p> <p>- revizuirea sancțiunilor pecuniare exagerate de la art.89 alin.(5), (7), (8) (sancțiuni pecuniare de <u>până la 2 milioane de lei</u>, sau, în cazul unei întreprinderi, de până la 2 % din cifra de afaceri mondială totală anuală corespunzătoare exercițiului financiar anterior, luându-se în calcul cea mai mare valoare),</p> <p>- la art.89 alin.(10) substituirea normei „Calculul va fi efectuat ținându-se cont de continuitatea încălcării” cu norma „Calculul va fi efectuat conform unui act normativ aprobat de Guvern”.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Concurența normelor de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii ● Dezechilibru dintre încălcări și sancțiuni ● Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - 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 domeniului protecției datelor cu caracter personal. Astfel, proiectul prezintă un concept nou privind protecția datelor cu caracter personal la nivel național.

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 CNPDCP, de a beneficia de pârghii legale de supraveghere, prevenire, reglementare, interdicție, intervenție, investigație și sancționare a prelucrării datelor cu caracter personal. În acest sens, se atenționează că cumulul de competențe acordat unei singure structuri publice va admite multiple riscuri de corupție la aplicare (începând stabilirea unilaterală și abuzivă a a regulilor de prelucrare a datelor cu caracter personal și până la controlul și aplicarea sancțiunilor administrative, inclusiv individualizarea acesteia, precum și imixtiunea în activitatea organelor de drept, independența cărora este garantat de cadrul legal național.

În proiect au fost identificați mai mulți factori de corupție, printre care conflicte de norme cu prevederile Codului de procedură penală, Legea nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, Legea nr.245/2008 cu privire la secretul de stat etc. În acest context, recomandăm racordarea normelor propuse prin prisma legislației naționale în vigoare.

Totodată, proiectul propune sancțiuni pecuniare neproportionale cu cerințele stabilite pentru

operatori, la fel, acesta nu cuprinde argumente viabile cu referire la sumele invocate, ceea ce prezintă un risc sporit de corupție. 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 în formula elaborată, CNPDCP va fi investit de atribuții excesive ce pot afecta procesul de exercitare a activității speciale de investigații/urmărire penală. 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 supus expertizei.

02.01.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal

