



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 320/19.12.19
CSN



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

Nr. 06/2-131 din 11.01. 2020
La nr.320 din 19 decembrie 2019

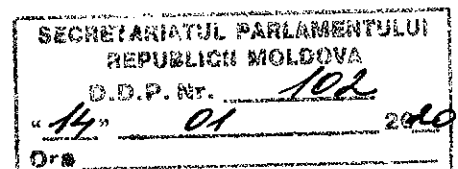
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii privind protecția datelor cu caracter personal nr.133 din 08.07.2011.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6255 din 10.01.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011

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

Autor al proiectului de act normativ este un deputat 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 19.12.2019, 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 23.12.2019, 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

În cadrul notei informative autorul stabilește expres că: „un amendament din cadrul prezentului proiect de lege, constă în modificarea termenului de efectuare a investigațiilor (controlului) privind conformitatea operațiunilor de prelucrarea datelor cu caracter personal și stabilirea unui termen rezonabil, proporțional, echivalent și care să acopere la modul absolut complexitatea investigațiilor.
[...]

Pe de altă parte, prezentul proiect de lege prevede amendamente în partea ce vizează informarea subiectului de date cu caracter personal despre cursul examinării plângerii sale, de fiecare dată la solicitarea sau la fiecare 3 luni, cu indicarea motivelor obiective ce determină prelungirea examinării.
[...]

Un alt amendament propus, vizează dispersarea și detalierea responsabilităților angajaților CNPDCP, chestiune care va genera optimizarea procesului de lucru pe interiorul CNPDCP.

Prin proiectul de lege se propune mecanismul potrivit căruia, deciziile CNPDCP se vor semna de către directorul Centrului, directorul adjunct sau de către alte persoane responsabile desemnate în acest sens prin ordinul directorului Centrului, și anume, șefii, șefii adjuncți și controlorii de stat."

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Normele proiectului promovează interesele instituționale ale Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, de a beneficia de timp suficient pentru a desfășura acțiunile de examinare și soluționare a plângerilor depuse de către subiecții de date. Totodată, proiectul detaliază unele aspecte de procedură ce vizează depunerea și examinarea plângerilor, ceea ce este conform 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".

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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”.

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context, nota informativă stipulează „Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat”.

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 normativ 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, [...]"

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special acele norme care vin să reglementeze termenul de examinare a plîngerilor depuse de către subiecții de date, în sensul Legii nr.133/2011. Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme ce depășesc limitele legale stabilite de către Codul administrativ nr.116/2018 și Codul contravențional nr.218/2008, în ceea ce privește termenii generali în care o procedură administrativă trebuie finalizată. Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care este entitatea publică responsabilă de recepționarea, examinarea și soluționarea plîngerilor depuse de către subiectul datelor cu caracter personal.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -

Art.I pct.1 potrivit proiectului.

1. Articolul 27:

[...] Se completează cu aliniatul (2/1) cu următorul cuprins:

„(2/1) Examinarea și soluționarea plîngerii se efectuează în corespundere cu prezenta lege, în termen rezonabil în funcție de gravitatea și complexitatea presupusei încălcări, a volumului de informații ce urmează a fi obținut și analizat, precum și de alte criterii care ar determina obiectiv durata de efectuare a acesteia, însă care nu poate depăși 12 luni. Respectarea termenului rezonabil de examinare și soluționare a plîngerilor este pus în sarcina șefilor subdiviziunilor Centrului, iar controlul general asupra respectării termenului rezonabil este pus în sarcina directorului adjunct și instanței de judecată. Centrul informează subiectul de date cu privire la

progresul examinării și soluționării plângerii la cererea acestuia sau la fiecare trei luni".

Obiecții:

Data propusă în proiect pentru examinarea plângerilor constituie maxim 12 luni în dependență de complexitatea presupusei încălcări. Astfel, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal va avea la dispoziție 1 an calendaristic pentru examinarea și soluționarea plângerilor depuse de către subiecții de date. Ținând cont că procedura de examinare și soluționare a unei petiții în cadrul structurii publice sus-indicată, aparține procedurii administrative reglementată de Codul administrativ nr.116/2018, respectiv etapele și temenii de examinare trebuie să corespundă cerințelor statuate în Codul administrativ. Astfel, statuăm că potrivit art.60 din cod „(1) Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Termenul general curge de la: a) data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control; c) data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens. [...]

(4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

(5) În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile". Astfel, statuăm că legislația administrativă prevede dreptul entităților publice de a prelungi termenul de examinare și soluționare în mod excepțional, când obiectul plângerii este unul de o „complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor". Respectiv, în opinia legiuitorului național termenul de 90 de zile este apreciat ca fiind unul suficient pentru a examina o plângere de o complexitate deosebită, acest termen fiind apreciat ca unul rezonabil în asemenea circumstanțe.

Prin urmare, propunerea de a prelungi examinarea unei plângeri în mod excepțional, de către Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal cu un termen de până la 12 luni depășește de 3 ori, termenul limită acordat de legislația națională din domeniu, astfel asemenea abordare depășește limitele legale instituite prin normele de bază, iar termenul stabilit de 12 luni nu poate fi apreciat ca fiind unul rezonabil pentru unei examinarea unei plângeri.

Totodată, potrivit Codului contravențional art.30 „(1) Prescripția înlătură răspunderea contravențională. (2) Termenul general de prescripție a răspunderii contravenționale este de un an. (5) Termenul de prescripție curge de la data săvârșirii contravenției și până la data rămânerii definitive a hotărârii cu privire la cauza contravențională". În acest context, termenul de examinare a plângerii de către Centru Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal în decurs de până la 1 an se suprapune cu perioada de tragere la răspundere contravențională. Acest fapt poate genera cazuri de evitare a tragerii la răspundere contravențională a operatorului de date, pe motivul expirării termenului de prescripție. La fel, termenul exagerat de mare (de până la 1 an) de examinare a plângerii acordă discreția persoanei responsabile din cadrul Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, în schimbul unei „motivații" de a tergiversa examinarea plângerii, invocând gravitatea și complexitatea încălcării, volumul mare de informații ce urmează a fi analizate, iar drept consecință a scuti de operatorul de date la răspunderea contravențională.

Considerăm că un an calendaristic pentru soluționarea unei plângeri în procedură administrativă este un

termen excesiv care poate afecta interesele legale ale subiecților de date și acordă întregii proceduri de soluționare un caracter ambiguu și de incertitudine în soluționare.

Recomandări:

Recomandăm revizuirea termenului de 12 luni cu un termen rezonabil de 3 luni conform Codului administrativ.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop revizuirea procedurii de soluționare a plângerilor depuse de către subiecții de date, conform Legii nr.133/2011.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat în totalitate, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional. Prevederile proiectului corespund cu scopul declarat de către autor în nota de argumentare.

Totodată, în proiectul propus s-a fost identificat un conflict de norme cu prevederile Codului administrativ în ceea ce privește termenul limită de soluționare a unei plângeri în procedură administrativă.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

10.01.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal

