

03 August 2012, nr. 557

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind supravegherea video

(înregistrat în Parlament cu numărul 1495 din 29 Iunie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind supravegherea video.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În conformitate cu nota informativă, scopul proiectului de lege constă în reglementarea instalării și utilizării mijloacelor de supraveghere video, reglementarea drepturilor și obligațiilor persoanelor în procesul instalării și utilizării mijloacelor de supraveghere video, în vederea asigurării protecției drepturilor persoanei fizice la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.
Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o argumentare suficientă a necesității adoptării actului legislativ. În acest sens, autorul descrie principalele prevederi ale proiectului de lege ce se referă la principiile de instalare și utilizare a mijloacelor de supraveghere video, modul, condițiile de instalare și utilizare a acestora, notificarea și înregistrarea la Centrul pentru protecția datelor cu caracter personal, procedura de dezvăluire a datelor, organele de control și răspunderea în cazul încălcării legii. Toate acestea reies din necesitatea protecției drepturilor fundamentale ale cetățenilor, în mod special a dreptului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private.
Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, Guvernului, societății civile, autorităților administrației publice locale pentru formularea recomandărilor, iar, în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act

legislativ, așa cum prevede art.23 alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative. Însă, din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale. Unica mențiune în nota informativă se referă la faptul, că acest proiect de lege a fost elaborat în cadrul unui grup de lucru format din deputați și colaboratori ai Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciul de Informație și Securitate, Procuraturii Generale, Centrului pentru Protecția Datelor cu caracter Personal.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Chiar în debutul notei informative autorul subliniază că acest proiect de lege a fost elaborat în vederea creării condițiilor necesare aplicării paragrafului 14 al Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.

Totodată, în nota informativă se menționează că acest proiect de lege protejează drepturile fundamentale a persoanelor fizice prevăzute în Convenția pentru Protecția Persoanelor Referitor la Prelucrarea Automatizată a datelor cu Caracter Personal.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Reieșind din nota informativă, proiectul de lege în cauză nu va necesita cheltuieli financiare la implementare, însă acestea sînt doar niște constatări generale, fără nici un suport sau analiză economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora. În conformitate cu prevederile proiectului de lege, Centrul pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal este investit cu competențe de control asupra respectării prevederilor viitoarei legi. Totodată, Centrul va fi organul responsabil care va decide înregistrarea operatorilor în Registrul de evidență a operatorilor de date cu caracter personal, ceea ce le va permite instalarea, utilizarea mijloacelor de supraveghere video și prelucrarea datelor constituite din imagini.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea

1	art.2 alin.(2)	Articolul 2. Domeniul de aplicare (2) Acțiunea prezentei legi se extinde asupra prelucrării imaginilor ce permit identificarea directă sau indirectă a persoanei efectuate în cadrul activităților desfășurate de persoane fizice sau persoane juridice de drept public sau de drept privat în locuri de utilizare publică.	Prevederile date sînt neclare și confuze. Domeniul de aplicare a respectivei legi trebuie să fie expus într-o formă clară pentru a nu permite interpretări abuzive. Astfel, spre exemplu, se utilizează expresia "identificarea directă sau indirectă a persoanei", deși în tot cuprinsul proiectului se folosește noțiunea de "persoane fizice". La fel, nu este clară expresia "efectuate în cadrul activităților desfășurate de persoane fizice sau persoane juridice", autorul are în vedere activitatea de supraveghere desfășurată de persoane fizice sau juridice sau are în vedere acțiuni de indentificare a acestor persoane fizice sau juridice.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem revizuirea acestei norme pentru a expune cu claritate în alin.(2) din art.2 domeniul de aplicare a legii.
2	art.2 alin.(3)	(3) Prezenta lege nu se aplică asupra prelucrării imaginilor datelor constituite din imagini obținute prin intermediul mijloacelor de supraveghere video (în continuare – date constituite din imagini) efectuate de persoanele fizice exclusiv în cadrul activităților familiale, dacă datele în cauză nu sînt destinate a fi dezvoltate prin orice modalitate.	Sintagma „efectuate de persoanele fizice exclusiv în cadrul activităților familiale” este una ambiguă. Nu este clar ce subînțelege autorul prin activități familiale. Plus la aceasta, date constituite din imagini pot fi efectuate și în cadrul altor activități, precum cele „prietenești”, „colegiale”, ori noțiunea de „familiale” îngustează cercul persoanelor.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem adăugarea după sintagma "activităților familiale" sintagma "și altor activități personale".
3	art.2 alin.(4)	(4) Prezenta lege nu se aplică asupra prelucrării datelor constituite din imagini obținute prin intermediul mijloacelor de supraveghere video constituie informație secret de stat și în cadrul activităților procesuale.	Aceiași obiecție referitor la expunerea normei într-o formă lacunară și neclară, fiind neglijate procedeele literare de construcție a unei fraze, ceea ce duce la lecturarea dificilă a textului și la înțelegerea sensului acestuia. Acest fapt contravine și Legii privind actele legislative, care în art. 19 lit.a) stabilește expres, că fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat. Plus la aceasta, din nou nu este clar ce a prezumat autorul prin sintagma "activităților procesuale". Dacă se presupune ca e vorba de activități procesuale penale, atunci autorul urma să specifice expres acest fapt, indicînd după sintagma "activităților procesuale" textul "prevăzute de legislația de procedură penală a Republicii Moldova".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Sugerăm autorului revizuirea textului normei, cu luarea în considerare a obiecțiilor formulate.
4	art.11, alin.(2)	e) „...conform prevederilor Legii nr. 133 privind protecția datelor cu caracter personal...”	Autorul trebuia să indice data și anul de adoptare a legii sus-menționate, așa cum prevăd cerințele de tehnică legislativă.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar de a indica expres mențiunea "Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal".
5	art.14	Articolul 14. Condiții generale de utilizare a mijloacelor de supraveghere video (1) Supravegherea video poate fi efectuată în spații închise și deschise inclusiv de utilizare publică, pe căile publice de acces la bunurile ce fac parte din domeniul public	Autorul utilizează în alin.(1) expresia "bunurile ce fac parte din domeniul public sau privat". Din sensul logic al normei cuprinse în art.14 alin.(1) înțelegem că autorul are în vedere bunurile proprietate publică și bunurile proprietate privată. Însă, utilizarea expresiei "bunurile ce fac parte din domeniul public sau privat" reprezintă de fapt doar bunurile proprietate publică, care la rîndul lor pot fi de domeniul public sau privat. Acest regim și divizare a proprietății	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Este necesară operarea modificărilor în textele normelor sus-menționate cu luarea în considerare a obiecțiilor formulate.

		sau privat. (2) În cadrul operațiunilor de supraveghere video a locurilor și spațiilor deschise sau destinate publicului, din domeniul public, precum și a căilor publice de acces este interzisă prelucrarea de imagini prin care se vizualizează interiorul imobilelor private sau a căilor de acces în interiorul respectivelor imobile.	publice este reglementat expres în Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91 din 05.04.2007, Legea privind administrarea și deetizarea proprietății publice nr.121 din 04.05.2007, Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523 din 16.07.1999 etc. În alin.(2) autorul la fel utilizează expresia "din domeniul public", referindu-se la locurile și spațiile deschise sau destinate publicului, ceea ce iarăși trebuie privită prin prisma prevederilor legilor sus-menționate, pentru ca, în final, textul normei respective să redea cu claritate intențiile autorului.		
6	art.14 alin.(6)	(6) Este interzisă ajustarea sau manipularea mijloacelor de supraveghere video, a transfocării, pentru a monitoriza spații sau încăperi, care depășesc limitele stabilite în Decizia Centrului privind înregistrarea în Registrul de evidență a operatorilor de date cu caracter personal .	Termenul "transfocării" este unul incert și nedefinit atât în proiect, precum și de legislația în vigoare . Legea 780/2001 în art.19 lit.c) prevede, că se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație, iar conform lit.g) se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Propunem substituirea termenului "transfocării" sau definirea lui expresă în art.3 din proiectul de lege.
7	art.18 alin.(2)	"(2) Informațiile prevăzute la alin. (2) lit. a) și b)..."	Autorul a avut în vedere alin.(1) lit.a) și b) al art.18 din proiect.	Coruptibilitate Norme irealizabile	Este necesar de substitui sintagma "alin.(2)" cu sintagma "alin.(1)".

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta are ca finalitate stabilirea unui cadru legal, ce ar reglementa instalarea și utilizarea mijloacelor de supraveghere video, a drepturilor și obligațiilor operatorilor și a persoanelor fizice.

Remarcăm existența în proiect a unor prevederi care comportă pericol de coruptibilitate, printre care am putea nota:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima cheltuielile ce vor surveni la realizarea prevederilor legii;
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ;
- deficiențe tehnico-redacționale a textului unor norme din proiect, ce duce la neclaritatea unor prevederi din proiectul de lege.

În concluzie menționăm că adoptarea proiectului de lege expertizat este o opțiune a Parlamentului, care va decide finalmente dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției