

Notă informativă
la proiectul de lege privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor
(PNR)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Luptătorii teroriști străini reprezintă o amenințare acută și în creștere la adresa păcii și securității internaționale. Activitățile lor pot crește intensitatea, durata, insolubilitatea și imprevizibilitatea conflictelor și reprezintă o amenințare gravă pentru statele lor de origine, statele pe care le tranzitează și statele în care călătoresc, precum și statele învecinate cu zonele de conflict armat din care acei luptători sunt activi. Imaginea Republicii Moldova va avea de suferit prin prisma cooperării cu diferite organizații internaționale de aplicare a legii în special în contextul oferirii unei centuri de securitate la hotarele Uniunii Europene.

Prevenirea activităților teroriste și lupta cu criminalitatea sunt principalele elemente în utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (în continuare - PNR).

După 24 februarie 2022, schimbările geopolitice și consecințele războiului hibrid au un impact direct asupra securității și a vieții oricărui cetățean al Republicii Moldova. Astfel, pentru depășirea și prevenirea acestui fenomen, este imperioasă de necesar implementarea mecanismului de verificare a datelor PNR.

Proiectul de lege *cu privire la utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR)* a fost elaborat în vederea executării prevederilor Rezoluțiilor Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (în continuate - *CSONU*) 2178/2014, 2396/2017 și 2482/2019, a standardelor și practicilor recomandate cu privire la facilități din Anexa nr. 9 (SARPs) a Convenției Organizației Aviației Civile Internaționale privind aviația civilă din 7 decembrie 1944 (Convenția OACI), precum și a orientărilor relevante, precum și pentru armonizarea legislației Republicii Moldova la prevederile Directivei (UE) 2016/681 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (în continuare – *Directiva PNR*).

Totodată, implementarea utilizării datelor prelabile despre pasageri rezidă din angajamentele Republicii Moldova de participare la diferite organizații internaționale, precum și din Programul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova pentru anii 2021-2027.¹

În același context, proiectul legii a fost elaborat pentru *consolidarea asigurării securității interne, consolidarea capacităților cooperării internaționale și regionale în lupta contra terorismului, a criminalității organizate și a securității transfrontaliere, protejării vieții și siguranței și crearea unui cadru normativ pentru protecția datelor cu caracter personal în ceea ce privește datele pasagerilor și prelucrarea acestora de către autoritățile competente cu respectarea deplină a drepturilor omului și libertăților fundamentale proclamate, în special în Convenția europeană pentru apărarea drepturilor*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022D1997> pag. 16 (accesat 21.04.2023)

omului și libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.1298/1997 și protocoalele sale adiționale, Pactului internațional privind drepturile civile și politice, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217/1990, în Convenția pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, a dreptului la viața privată și a principiului proporționalității.

Conform paragrafului 9 din Rezoluția CSONU 2178/2014, *se solicită ca statele membre să impună companiilor aeriene care operează pe teritoriile lor să furnizeze în prealabil autorităților naționale competente informații despre pasageri*. Or, aceasta decide că statele membre, în conformitate cu legislația internațională privind drepturile omului, dreptul internațional al refugiaților, precum și dreptul internațional umanitar, să prevină și să elimine recrutarea, organizarea, transportul sau dotarea persoanelor care călătoresc într-un alt stat decât statul lor de reședință sau decât statul a cărui cetățenie o au, în vederea săvârșirii, planificării, pregătirii sau participării la acte de terorism sau care asigură antrenament pentru săvârșirea actelor de terorism sau participă la acesta, precum și finanțarea călătoriei și a activităților acestor persoane.

Rezoluția CSONU 2396/2017 decide că, în conformitate cu paragraful 9 din rezoluția 2178 (2014) și standardul stabilit de OACI, statele sale membre stabilesc sisteme de informații prelabile despre pasageri (API), pentru a detecta intrarea, ieșirea sau tranzitul pe/de pe/prin teritoriile lor, cu ajutorul aeronavelor civile, a luptătorilor teroriști străini. Or, aceasta *decide că statele membre trebuie să dezvolte capacitatea de a colecta, procesa și analiza, în conformitate cu SARPs OACI, datele din registrul cu numele pasagerilor (PNR) și să se asigure că datele PNR sunt utilizate și partajate cu toate autoritățile lor naționale competente, cu respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în scopul prevenirii, detectării și investigării infracțiunilor de terorism și călătoriilor aferente*.

Rezoluția CSONU 2482/2019 solicită ca statele membre să implementeze obligațiuni de a colecta și analiza date API și de a dezvolta capacități de a colecta, procesa și analiza date PNR, conform SARPs, de a le furniza autorităților competente *pentru a face conexiuni între persoanele asociate cu criminalitatea organizată, națională sau transnațională, și cu teroriștii*, de a stopa călătoriile teroriste și de a urmări penal terorismul și criminalitatea organizată națională sau transnațională.

Utilizarea datelor PNR din domeniul transporturilor aeriene va permite analiza acestor date, precum și rezultatele analizelor pentru a fi transmise ulterior autorităților competente din țară, din alte state, precum și EUROPOL.

Informațiile prelabile referitoare la pasageri (API), care sunt datele biografice ale pasagerilor colectate de companiile aeriene în timpul înregistrării, sunt la fel de valoroase, inclusiv datorită complementarității acestora cu datele PNR.

Cifrele pentru argumentarea utilității datelor API și PNR sunt extrem de dificil de cuantificat deoarece spectrul larg de forme de criminalitate, 27 la număr conform anexei nr. 2 din proiectul de lege, poate fi foarte vast, de exemplu de la traficul de ființe umane și traficul ilegal de arme, până la cazuri de corupție și infracțiuni ce țin de competența Curții Penale Internaționale. În contextul războiului din Ucraina acest aspect este cât se poate de actual și important pentru securitatea nu numai a Republicii Moldova, dar și pentru cea regională.

Fără îndoială, schimbările geopolitice și consecințele războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei vor avea un *impact de durată asupra securității*, nu numai a Republicii Moldova, dar și a Uniunii Europene în anii următori de aceea este necesar de a avea capacitatea de a răspunde prompt și hotărât noilor provocări și de a contracara riscurile și amenințările la adresa statului.

În această ordine de idei, implementarea API și PNR va eficientiza realizarea măsurilor de asigurare a securității pe palierul antiterorist, în scopul detectării și/sau descurajării tentativelor de tranzitare sau intrare/ieșire pe/de pe teritoriul țării a persoanelor afiliate grupărilor și formațiunilor teroriste, suspectate de comitere a acțiunilor teroriste sau conexe acestora, precum și a celor indivizi, ce prezintă riscuri la adresa securității naționale.

În același context, implementarea API/PNR, în special prelucrarea datelor PNR a devenit un instrument de aplicare a legii larg utilizat, în Uniunii Europene și nu numai, pentru a preveni și combate terorismul și alte forme de criminalitate gravă, cum ar fi infracțiunile legate de droguri, traficul de persoane și exploatarea sexuală a copiilor. În Uniunea Europeană, mai puțin de la doi ani de la termenul limită de transpunere, Directiva PNR și-a dovedit deja necesitatea în efortul de a realiza o Uniune a Securității eficace și autentică, care să protejeze în mod corespunzător drepturile și libertățile cetățenilor.²

Evaluarea datelor PNR permite identificarea persoanelor *care nu erau suspectate* de implicare în infracțiuni de terorism sau în infracțiuni grave înainte de o astfel de evaluare, și care trebuie să facă obiectul unor cercetări suplimentare desfășurate de către autoritățile competente. Prin utilizarea datelor PNR se poate contracara amenințarea reprezentată de infracțiunile de terorism și de infracțiunile grave dintr-o altă perspectivă decât prin prelucrarea altor categorii de date cu caracter personal. Cu toate acestea, pentru a asigura faptul că prelucrarea datelor PNR rămâne limitată la ceea ce este necesar, definirea și aplicarea de criterii de evaluare ar trebui să fie limitate la infracțiuni de terorism, infracțiuni grave și amenințări la adresa securității statului pentru care este relevantă utilizarea unor astfel de criterii. Mai mult decât atât, criteriile de evaluare ar trebui definite într-un mod care să reducă la minimum numărul persoanelor nevinovate, identificate greșit prin intermediul acestui sistem. Finanțarea activităților teroriste este efectuată inclusiv și din activități criminale.

Utilizarea eficientă a datelor despre pasageri poate contracara diferite amenințări reprezentate de infracțiuni cu caracter terorist și infracțiuni pentru care legea penală prevede în calitate de pedeapsă minimă pedeapsa închisorii pe un termen de trei ani sau mai mult, precum și amenințări la adresa securității statului.

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea mecanismului deja instituit prin art. 41 din Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova și art. 21 din Legea nr. 120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului referitor la transmiterea datelor API și PNR.

Colectarea și utilizarea API/PNR permite identificarea persoanelor de interes înainte de a ajunge la punctul de trecere a frontierei și *luarea unor decizii* cu privire la modul în care ar putea fi prelucrate *înainte de sosirea lor*.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0128>

Beneficiul pentru cetățeni – minimizarea riscurilor ce țin de asigurarea securității antiteroriste și sporirea nivelului de siguranță.

Problematicile care vor fi soluționate sunt:

- amenințări la pacea internațională și securitate cauzate de actele teroriste;
- efectele negative ale războiului din Ucraina pun accent pe securitatea națională a Republicii Moldova prin diferite activități necontrolate, ce necesită intervenții concrete în reziliența economică și socială, în statul de drept și anticorupție;
- eficientizarea realizării măsurilor de asigurare a securității pe palierul antiterorist;
- sporirea măsurilor de detectare și/sau descurajare a tentativelor de tranzitare sau intrare/ieșire pe/de pe teritoriul țării a persoanelor afiliate grupărilor și formațiunilor teroriste, suspectate de comitere a acțiunilor teroriste sau conexe acestora, precum și a celor indivizi, ce prezintă riscuri la adresa securității naționale;
- identificarea persoanelor de interes înainte de a ajunge la punctul de trecere a frontierei și luarea deciziilor cu privire la modul în care ar putea fi prelucrate înainte de soirea lor.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de lege transpune:

-Directiva (UE) nr. 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr.119 din 4 mai 2016;

-Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/759 a Comisiei privind protocoalele comune și formatele de date care trebuie să fie utilizate de transportatorii aerieni la transferul datelor PNR către unitățile de informații despre pasageri.

Conform actelor normative în vigoare s-au elaborat tabele de concordanță pentru ambele acte legislative ale UE.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prin proiectul de lege se reglementează transmiterea datelor despre călători de la transportatorii aerieni la Unitatea de Informații privind Pasagerii prin crearea unui ghișeu unic pentru transmiterea datelor, ca fiind un instrument cost-efectiv și care reduce din povara transmiterii datelor de către companiile aeriene conform SARPs ICAO. Conform experienței unor țări din UE, datele API sunt transmise de două ori, odată la autoritatea de aplicare a legii și la unitatea de informații privind pasagerii.

Inspectoratul General al Poliției de Frontieră (IGPF) va colecta datele despre pasageri conform principiului ghișeului unic. Unitatea de Informații despre Pasageri (UIP) va fi instituită în cadrul IGPF. Personalul dedicat pentru activitatea UIP va fi antrenat din statele de personal al IGPF, aprobat prin Hotărârea Guvernului 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Regulamentul de activitate al UIP va fi instituit printr-un act normativ administrativ interinstituțional care va avea grad de restricționare, conform informațiilor atribuite la secret de stat.

Numirea responsabilului pentru protecția datelor în cadrul UIP va asigura că datele PNR, precum și rezultatul prelucrării datelor PNR vor fi utilizate strict pentru

scopurile stabilite și vor fi respectate drepturile fundamentale ale omului, respectând actele normative în materia protecției datelor cu caracter personal.

Obligațiile companiilor aeriene de a transmite datele despre pasageri, la intervale de timp:

- a) între 48 ore până la 24 ore până la ora programată a zborului;
- b) dacă nu sunt date PNR disponibile conform lit. a), transportatorul aerian va transmite actualizări la 2 ore;
- c) imediat după închiderea zborului, adică imediat după îmbarcarea călătorilor în aeronava care se pregătește pentru decolare, și când nici un călător nu se mai poate îmbarca sau debarca.

Transmiterea datelor va fi efectuată exclusiv prin metoda de tip „push”, care se consideră că oferă un grad mai mare de protecție și este obligatorie pentru companiile aeriene.

Transferul datelor către alte state, inclusiv EUROPOL, se va efectua conform prevederilor proiectului legii, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

În același context, se instituie prevederi referitor la protecția datelor cu caracter personal, perioada de păstrare a datelor și depersonalizarea acestora. Din cauza naturii datelor și scopurilor pentru care acestea sunt utilizate, este necesar ca datele din PNR să fie păstrate o perioadă de 5 ani, suficientă pentru efectuarea de analize și pentru utilizarea în investigații. Depersonalizarea se va efectua, după 6 luni de la transmiterea datelor, prin mascarea datelor care permit identificarea directă a persoanei.

Funcționalitatea API/PNR va fi efectuată prin implementarea, instalarea, îmbunătățirea și suportul de întreținere a soluției soft goTravel, care este o versiune configurată de ONU a sistemului Travel Information Portal (TRIP), donat de Regatul Țărilor de Jos și fiind ca o soluție eficientă în vederea colectării și procesării datelor despre pasageri, cum ar fi API și PNR, utilizând principiul ghișeului unic. INTERPOL susține conectarea goTravel la bazele sale de date a teroriștilor cunoscuți/suspectați și criminalilor. Software-ul estimat la 12-15 milioane de dolari este disponibil cu titlu gratuit, donat de ONU, pentru primii 2 ani de utilizare de la momentul semnării Memorandumului de înțelegere pentru utilizarea soluției soft AIR goTravel și furnizarea serviciilor aferente (în continuare - MoA). Soluția soft goTravel va fi găzduită pe platforma guvernamentală MCloud și va fi gestionată de către IGPF, care va avea rolul de posesor, deținător și administrator tehnic al acestui sistem informațional.

Un alt element important al proiectului îl constituie includerea termenului „călător” ce se referă la membrii echipajului. Este de menționat faptul că în Directiva PNR termenul „pasager” exclude datele despre membrii echipajului, dar instrumentele juridice internaționale permite acest lucru.

Odată cu stabilirea parcursului european al Republicii Moldova, utilizarea definiției de infracțiuni grave și a listei formelor de criminalitate rezidă, inclusiv și, din prevederile Regulamentului (UE) 2016/794 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), Deciziei-cadru a Consiliului 2002/584/JAI privind mandatul european de arestare, Legii nr. 15/2005 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, precum și a Legii nr. 116/2015 pentru ratificarea Acordului privind

cooperarea operațională și strategică dintre Republica Moldova și Oficiul European de Poliție și a Legii 118/2020 privind răspunderea civilă și cerințele de asigurare a operatorilor aerieni și a operatorilor de aeronave.

La elaborarea proiectului au fost studiată experiența statelor: România, Letonia, Regatul Țărilor de Jos, Germania, Franța, Lituania, Canada. De asemenea, a fost studiat Raportul completat de Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa privind experiența internațională și bunele practici cu privire la API/PNR³ și diferite rapoarte la nivelul Uniunii Europene privind revizuirea Directivelor cu privire la datele API/PNR.

Proiectul va intra în vigoare la expirarea a șase luni din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

5. Fundamentarea economico-financiară

Costurile pentru operaționalizarea UIP vor fi acoperite de către Organizația Internațională pentru Migrație printr-un proiect care are un buget în jur de 195.000 \$, cum ar fi:

1. achiziționarea de echipamente și tehnici speciale pentru dotarea locurilor de muncă a personalul UIP;
2. repararea/dotarea sediului UIP;
3. organizarea instruirilor pentru personalul UIP și organizarea de vizite de studiu pentru a face cunoștință cu experiența altor țări care au implementat deja sistemul informatic Go-Travel.

Soluția soft goTravel, oferită gratuit de ONU pentru primii doi ani de utilizare, după semnarea Memorandumului de Înțelegere (MoA) dintre Republica Moldova și ONU nu implică acces la datele cu caracter personal, iar Republica Moldova beneficiază de toată asistența/întreținerea/actualizările, astfel că din anul trei de implementare se va solicita oportunitatea sau inoportunitatea utilizării și întreținerii suplimentare. În cazul oportunității utilizării, există un acord de partajare a costurilor pentru toate statele care utilizează sistemul (65 la număr), în cuantum de 100.000 dolari SUA în funcție de PIB-ul țării, respectiv în CBTM pentru anul 2024-2026 sunt preconizate resurse financiare în sumă de 2000, mii lei anual.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Adoptarea actului normativ necesită modificarea altor acte normative:

1. Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat;
2. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, decizia privind inițierea proiectului a fost plasată pe pagina web oficială a Ministerului Afacerilor Interne www.mai.gov.md, în rubrica: Transparența, secțiunea: Anunțuri privind consultările publice și pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md, <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-legii-privind-utilizarea-datelor-din-registrul-cu-numele-pasagerilor-pnr/10179>.

8. Constatările expertizei anticorupție

Proiectul se va transmite pentru efectuarea expertizei anticorupție, conform art. 35 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

³ <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/510575>, accesat la data de 15.06.2023.

9. Constatările expertizei juridice

Proiectul se va transmite pentru efectuarea expertizei juridice, conform art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

10. Constatările altor expertize

Proiectul va fi suspus expertizei de către Grupul de experți responsabil de reglementarea activității de întreprinzător în sensul Legii nr. 236/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și suplimentar - expertizei de compatibilitate.

Proiectul nu necesită alte expertize.

Secretar de stat

Jana COSTACHI