

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 ***Titlul proiectului de act normativ***

Proiect de LEGE
pentru aprobarea Ordonanței Guvernului
privind utilizarea unor date din registrele cu numele pasagerilor în cadrul
cooperării transfrontaliere pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism, a
infracțiunilor conexe acestora și a infracțiunilor contra securității naționale,
precum și pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la
adresa securității naționale

Secțiunea a 2-a ***Motivul emiterii proiectului de act normativ***

1.Descrierea situației actuale

Companiile de transport aerian prelucrează date despre pasageri (date PNR) în scopuri comerciale, conform reglementărilor Convenției privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago, la 7 decembrie 1944 și a regulilor stabilite de Asociația Internațională de Transport Aerian (IATA).
Prelucrarea acestor date se realizează în conformitate cu legislația actuală privind protecția datelor cu caracter personal.
Ordonanța Guvernului nr.34/2006 privind obligația transportatorilor aerieni de a comunica date despre pasageri transpune în legislația internă Directiva 2004/82/CE cu privire la obligația transportatorilor de a comunica datele pasagerilor, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 261 din 6 august 2004, asigurându-se astfel armonizarea deplină cu acquis-ul Uniunii Europene și transmiterea unei părți a datelor privind pasagerii prelucrate de companiile transportatoare.

Prelucrarea de către Poliția de Frontieră Română a datelor primite în baza Ordonanței Guvernului nr.34/2006 se face conform legislației privind protecția datelor cu caracter personal și este supusă controlului Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

De asemenea, transportatorii aerieni au obligația să informeze pasagerii cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal în scopurile prevăzute de Ordonanța Guvernului nr.34/2006.

Legislația în vigoare referitoare la datele despre pasageri și, implicit, obligația transmiterii de către transportatorii aerieni a datelor despre pasagerii pe care urmează să îi transporte către un punct de trecere a frontierei de stat române, este limitată la combaterea eficientă a migrației ilegale și îmbunătățirea controlului la frontieră.

Existența pe teritoriul statelor membre UE a unor persoane care sunt implicate în activități de natură teroristă sau de sprijinire, în orice mod a acestora, care pot utiliza cursele aeriene între statele membre, pentru deplasarea în/din spații de conflict sau pentru a comite acte de terorism în diferite state membre, ca urmare a sarcinilor trasate de entitățile teroriste sau a propriilor convingeri, generate de radicalizarea sau autoradicalizarea acestora necesită adoptarea de instrumente eficiente pentru prevenirea și combaterea terorismului.

Fenomenul luptătorilor străini a relevat faptul că un număr crescând de cetățeni europeni aderă la grupuri extremiste, care desfășoară activități teroriste, astfel încât se generează o stare de pericol potențial la adresa securității țărilor europene. Aceștia beneficiază de avantajele conferite de dreptul la libera circulație pentru o deplasare facilă.

Având în vedere acest fenomen, implicit deplasările teroriste – pentru care, de altfel, Rezoluția ONU 2178/2014 solicită incriminarea la nivelul statelor membre ONU - la nivel european, s-a adoptat decizia de efectuare de verificări sistematice și coordonate asupra persoanelor care își exercită dreptul la liberă circulație, în bazele de date relevante pentru lupta împotriva terorismului, utilizând un set indicatori

comuni de risc.

Datele API sunt insuficiente pentru derularea de măsuri de prevenire sau pentru realizarea unei evaluări de risc. Pentru România – care nu a aderat încă la spațiul Schengen – și care are perspectiva intrării – cel puțin într-o primă etapă cu frontierele aeriene – acest instrument este cu atât mai necesar cu cât sistemele actuale destinate combaterii criminalității transfrontariere cum sunt SIS II și VIS pe de o parte nu sunt accesibile în totalitate, iar pe de altă parte nu acoperă întreaga categorie de persoane care utilizează cursele aeriene, impunându-se astfel recalibrarea mecanismelor de gestionare a obiectivelor de securitate națională pe linia prevenirii și combaterii terorismului, a infracțiunilor contra securității naționale și a amenințărilor la adresa acesteia.

Din aceste rațiuni, este necesară colectarea atât a datelor pasagerilor proveniți ori având ca destinație un stat terț, dar și a datelor pasagerilor care călătoresc între SM.

Limitarea la anumite zboruri reduce eficiența sistemului și lasă în afara ariei de analiză zboruri care ar putea fi utilizate de persoane suspecte de săvârșirea actelor de terorism și a faptelor asimilate acestora. Stabilirea doar a anumitor zboruri / rute este o măsură insuficientă, având în vedere caracterul imprevizibil al fenomenului terorist și posibilitatea ca persoanele implicate în astfel de activități să încerce să evite acele rute care este probabil să fie în atenția prioritară a autorităților (precum cele incluzând spații cu manifestări teroriste sau state confruntate cu amenințări de această natură).

Datele PNR sunt utile autorităților competente în vederea consolidării schimbului de informații transfrontalier cu structurile omoloage din statele membre UE și, pe cale de consecință, luării măsurilor investigative necesare și utile pentru realizarea obiectivelor securitare.

Datele PNR sunt necesare autorităților competente întrucât sprijină capacitățile de gestionare a obiectivelor de prevenire și combatere a terorismului, a infracțiunilor contra securității naționale și a amenințărilor la adresa acesteia – capacități în

prezent, limitate - context în care aceste date vin în sprijinul realizării atribuțiilor și competențelor instituțiilor abilitate, fiind un mijloc util de realizare a obiectivelor de securitate națională.

Problemele securitare existente în plan regional și internațional reclamă identificarea unor noi mecanisme de furnizare de date și informații necesare autorităților competente pentru îndeplinirea, cu celeritate, a misiunilor de asigurare a securității naționale.

Comisia Europeană a constatat că Directiva sus-menționată este un instrument suficient numai pentru migrație și că, în condițiile menținerii amenințării reprezentate de terorism și criminalitate gravă la nivelul securității interne a UE și a statelor membre, este necesar un nou instrument juridic care să includă atât datele transmise în baza Directivei nr.82/2004, cât și alte tipuri de date pentru prevenirea, depistarea, cercetarea sau urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave.

În conformitate cu recomandările Comitetului LIBE, analiza datelor PNR se va realiza în scopul prevenirii, depistării, cercetării sau urmării penale a infracțiunilor de terorism. Comitetul LIBE a considerat că lista infracțiunilor în conexiune cu criminalitatea gravă este prea extinsă, sens în care datele PNR care vor fi colectate, vor fi analizate pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism sau infracțiunilor conexe acestora, a infracțiunilor contra securității naționale sau a amenințărilor la adresa securității naționale.

Terorismul reprezintă, în prezent, una dintre cele mai mari amenințări la adresa securității, stabilității, democrației și drepturilor fundamentale. Amenințarea terorismului nu este limitată la anumite zone geografice, aceasta continuă să fie alimentată de dezvoltările externe spațiului UE. Un sistem PNR UE ar reprezenta un instrument deosebit de util pentru identificarea modelelor de deplasare utilizate de teroriști – îndeosebi de așa-numiții foreign fighters - și membri ai rețelelor de criminalitate organizată transfrontalieră, facilitând luarea de măsuri de protecție a vieții și securității cetățenilor.

Evaluări recente indică un număr mare de cetățeni (inclusiv UE) care au călătorit, în anul 2013, în regiuni

de conflict pentru a se implica în activități teroriste. Prezența acestor așa-numiți *foreign fighters* în spații de conflict reprezintă o sursă de risc reală, pe termen mediu și lung, atât pentru securitatea României, cât și a celorlalte state membre UE. Aceștia intră în contact cu grupări jihadiste active, trec prin procese de radicalizare și obțin pregătire în utilizarea de armament și explozibili în state terțe cu problematică teroristă, prezintă un pericol deoarece la reîntorcerea în țara de origine aceștia pot contribui la propagarea de idei radicale sau chiar organizarea de atacuri teroriste.

Un astfel de sistem PNR UE ar sprijini autoritățile competente ale statelor membre ale Uniunii Europene în monitorizarea mai eficientă a deplasărilor realizate de indivizi cu potențial de radicalizare sau suspectați de pregătirea sau săvârșirea unor acte de terorism ori infracțiuni grave și, pe această bază, în aplicarea măsurilor de prevenire a unor activități care pot pune în pericol securitatea națională.

În prezent, profitând de absența unui astfel de instrument, așa-numiții *foreign fighters*, prevalându-se de dreptul la liberă circulație a persoanelor, pot călători între diverse destinații europene, înainte de a se deplasa către spațiul de conflict. Această fragmentare a călătoriei face dificilă identificarea, uneori în timp util, a destinației sale finale și, implicit, a scopului real al deplasării, respectiv participarea la activități de pregătire sau la acțiunile combatante, alături de grupări jihadiste. De asemenea, datele PNR ar putea fi utilizate pentru identificarea călătoriilor repetate către aceeași destinație, respectiv a pattern-urilor de deplasare.

Strategia de securitate internă a UE evidențiază că protecția vieții și siguranței cetățenilor europeni față de amenințările teroriste și alte amenințări similare nu poate fi realizată decât dacă autoritățile competente ale statelor membre sunt capabile să valorifice eficient informațiile referitoare la potențialul pericol și face trimitere explicită la necesitatea ca acestea să aibă acces la toate datele necesare îndeplinirii atribuțiilor lor, pentru a putea lua măsuri eficiente de combatere a amenințărilor la adresa securității naționale.

În anul 2012, înțelegând importanța unui astfel de demers pentru securitatea internă a UE și, implicit

	<p>pentru securitatea națională a statelor membre, Comisia Europeană a lansat un apel de proiecte finanțabile dedicat PNR. 14 state membre, printre care și România – prin MAI/IGPF, au aplicat și au obținut finanțări europene în cadrul acestui apel subsumate problematicii PNR, și având ca principale obiective declarate crearea la nivel național de sisteme PNR și, implicit, de Unități Naționale de Informații privind Pasagerii (UNIP). Aceste proiecte vor permite crearea la nivel UE a unei rețele de UNIP, care ulterior vor putea fi interconectate, pentru a permite statelor membre o valorificare eficientă a informațiilor astfel obținute, în scopul asigurării securității interne a Uniunii.</p> <p>De altfel, la nivelul Uniunii Europene a fost pusă la dispoziție o sumă de 50 milioane Euro pentru proiectele naționale și se va încerca obținerea unei finanțări suplimentare pentru viitor în scopul interconectării între sistemele statelor membre pentru consolidarea cooperării transfrontaliere și consolidării schimbului de transfrontalier de date PNR.</p> <p>În aceste condiții și având în vedere faptul că la nivelul UE există state care au adoptat deja legislația primară privind colectarea și utilizarea datelor PNR (Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Franța și Danemarca), precum și state care sunt deja în curs de adoptare a unei astfel de legislații, prezentul proiect se constituie într-un demers de racordare la actualele tendințe/evoluții pe plan european în problematica de referință.</p>
<p>2.Schimbări preconizate</p>	<p>Stabilirea în sarcina transportatorilor aerieni a obligației de a pune la dispoziția autorităților competente a unei părți a datelor pe care aceștia le colectează în prezent, este menită a sprijini activitatea circumscrisă prevenirii și combaterii actelor de terorism sau a infracțiunilor conexe acestora, a infracțiunilor contra securității naționale sau a amenințărilor la adresa securității naționale. Proiectul de act normativ este opozabil tuturor transportatorilor aerieni care au puncte de plecare, escală sau destinație finală pe teritoriul României.</p> <p>Proiectul de act normativ stabilește cadrul normativ necesar realizării acestor deziderate, prin reglementarea</p>

coordonatelor de punere la dispoziția autorităților competente a datelor despre pasageri, în scopurile menționate. Utilizarea pro-activă și în timp real a acestor date va permite autorităților competente, ca, în cazuri concrete, să aibă o abordare integrată a acestora, prin relaționarea datelor pe care acestea le dețin cu datele despre pasageri, puse la dispoziție de către transportatorii aerieni. Această abordare va permite, în același timp, optimizarea măsurilor pe care autoritățile competente sunt obligate prin lege să le adopte, în scopul contracarării amenințărilor reprezentate de terorism. Astfel, utilizarea datelor PNR înaintea sosirii pasagerilor permite autorităților competente să efectueze evaluări relevante, inclusiv din perspectiva potențialelor amenințări la adresa securității naționale. Pentru a asigura un cadru eficient de colectare și valorificare a acestor date, precum și pentru a oferi garanții în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal care vor face obiectul activităților, proiectul vizează crearea unei structuri dedicate primirii și gestionării datelor despre pasageri, respectiv Unitatea Națională de Informații privind Pasagerii (UNIP).

Documentul are la bază principiile de prelucrare stabilite de prevederile Legii nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date. Scopul prelucrării datelor cu caracter personal prevăzut de proiectul de act normativ îl reprezintă realizarea securității naționale prin prevenirea și combaterea actelor de terorism sau a infracțiunilor conexe acestora, a infracțiunilor contra securității naționale sau a amenințărilor la adresa securității naționale cu respectarea principiului constituțional al proporționalității între măsurile luate și interesul public ocrotit.

Măsurile privind datele PNR nu afectează drepturile conferite de lege persoanelor, având în vedere garanțiile incluse în cadrul Legii 677/2001 privind protecția persoanelor, cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare, la care face trimitere prezentul act normativ, reglementându-se astfel și posibilitatea de a formula opoziție de către o

	<p>persoană care se consideră vătămată într-un drept al său.</p> <p>Proiectul de act normativ nu este discriminatoriu, fiind aplicat unitar tuturor transportatorilor aerieni.</p> <p>Mecanismele existente în prezent în domeniu necesită unele îmbunătățiri pentru ca autoritățile competente să asigure securitatea deplină a curselor aeriene.</p> <p>Personalul autorizat implicat în activitățile reglementate de proiectul de act normativ este unul avizat, care beneficiază de un statut special, fiind supus unor norme stricte de conduită. În cadrul Poliției de Frontieră se aplică Codul de Etică și deontologie al polițistului de frontieră potrivit căruia „respectarea principiilor acestuia reprezintă o datorie de onoare a polițistului.”</p> <p>În acest context, accesul autorităților naționale competente la datele stocate și utilizarea ulterioară a acestora se face în mod strict în scopul prevenirii și combaterii actelor de terorism sau infracțiunilor conexe acestora, a infracțiunilor contra securității naționale sau a amenințărilor la adresa securității naționale, care au o gravitate ce justifică ingerința în viața privată a persoanelor beneficiare ale serviciilor transportatorilor aerieni.</p> <p>De asemenea, prelucrarea categoriilor de date cu caracter personal speciale este reglementată în mod expres de către proiectul de act normativ.</p> <p>Proiectul asigură exercitarea drepturilor persoanelor vizate prin proceduri exprese, astfel cum prevede art.12 – 18 din Legea 677/2001.</p> <p>Se stabilește în mod expres și răspunderea pentru daunele provocate prin prelucrările de date cu caracter personal.</p> <p>Proiectul de act normativ propune contravenții aplicate în cazul încălcării anumitor dispoziții ale actului normativ.</p> <p>Proiectul de act normativ nu reglementează activități sau atribuții ale personalului civil/contractual care să impună avizul Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice.</p>
3. Alte informații	

Secțiunea a 3-a Impactul socio-economic al proiectul de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
1¹. Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Aplicarea proiectului de act normativ presupune suportarea de costuri suplimentare de către companiile de transport aerian.
3. Impactul social	Proiectul de act normativ contribuie la creșterea securității cetățenilor prin consolidarea capacității autorităților naționale în domeniul prevenirii și combaterii unor infracțiuni de gravitate deosebită.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5. Alte informații	

Secțiunea a 4-a
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

- mii lei -						
Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						

(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
b) bugete locale						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau a cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații	<p>Costul total al proiectului pentru înființarea UNIP este de 151.506,99 euro, co-finanțarea din partea Comisiei Europene fiind în valoare de 134.071,17 euro, însemnând 88,49%.</p> <p>Pentru funcționarea sistemului va fi necesară achiziționarea unor servicii de transport date care presupun costuri de aproximativ 60.000 euro anual. De asemenea, pentru mentenanța sistemului cheltuielile vor fi de aproximativ 15.000 euro pe an.</p> <p>Personalul UNIP va fi asigurat de Poliția de</p>					

	<p>Frontieră Română prin redistribuire și va fi format din: un șef al UNIP, un adjunct al acestuia, trei ofițeri IT (doi analiști și un specialist în comunicații) și șase agenți de poliție. De asemenea, autoritățile competente pot detașa personal în cadrul UNIP.</p> <p>Pentru unitățile Ministerului Afacerilor Interne, fondurile necesare se asigură cu încadrarea în limitele bugetare aprobate prin legile bugetare anuale în limita fondurilor alocate ordonatorilor de credite în conformitate cu prevederile art.21 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare. Aplicarea prevederilor proiectului de act normativ nu are impact financiar asupra bugetului general consolidat.</p>
<p>Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare</p>	
<p>1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:</p> <p>a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;</p> <p>b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.</p>	<p>a) Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect</p> <p>b) Acte normative interne specifice fiecărei autorități competente</p>
<p>2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect</p>
<p>3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect</p>


4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Decizia-cadru 2008/977/JAI a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală
6. Alte informații	Proiectul de act normativ se corelează cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.34/2006 și are ca scop reglementarea modului de transmitere de către transportatorii aerieni, către autoritatea națională de colectare, respectiv UNIP, a unor date privind pasagerii zborurilor către și dinspre România din/spre alte state, precum și a modului de prelucrare a acestor date în scopul prevenirii și combaterii actelor de terorism sau infracțiunilor conexe acestora, a infracțiunilor contra securității naționale sau a amenințărilor la adresa securității naționale. Plecând de la scopurile distincte ale celor două acte normative este necesară menținerea procedurii stabilite de Ordonanța Guvernului nr. 34/2006 și în același timp introducerea obligațiilor stabilite de proiectul de act normativ.
Secțiunea a 6-a Consultări efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

de obiectul proiectului de act normativ	
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedurile de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi f) Consiliul Superior al Magistraturii.	Proiectul de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ, prin avizul nr.739/2015
6. Alte informații	La definitivarea proiectului de act normativ a fost avut în vedere proiectul de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor PNR în scopul

	prevenirii, depistării, anchetării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave [2011/0023 (COD)].
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului, în urma implementării actului normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	
Secțiunea a 8-a Măsuri de implementare	
1. Măsuri de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau înființarea unor noi organisme sau extinderea componentelor instituțiilor existente.	Înființarea UNIP în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră
2. Alte informații	

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței Guvernului privind utilizarea unor date din registrele cu numele pasagerilor în cadrul cooperării transfrontaliere pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism, a infracțiunilor conexe acestora și a infracțiunilor contra securității naționale, precum și pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa securității naționale.

PRIM – MINISTRU INTERIMAR



GABRIEL OPREA