

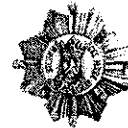
CSN



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-7236 din 06.12.2022

La nr. 422 din 17.11.2022

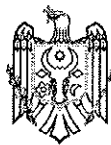
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.12.06 17:38:56 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: CURMEI Vadim, Tel. 022/257-308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	2969	
"07"	12	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8373 din 05.12.2022

la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă

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 Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este un grup de Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că: „Proiectul în cauză are drept scop delimitarea competențelor SIS și ajustarea lor la standardele serviciilor speciale din țările cu democrație consolidată, precum și ajustarea procesului informativ și contrainformativ la dinamica riscurilor și amenințărilor cu impact asupra securității naționale. În conformitate cu art.8 din Legea nr.753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce țin de asigurarea securității de stat, SIS-ul desfășoară activități informative și contrainformative. Modul de desfășurare a măsurilor informative și contrainformative, precum și condițiile de utilizare a metodelor și mijloacelor secrete în desfășurarea activității informative și contrainformative urmează a fi stabilite de legislație”.

În acest sens, autorul menționează în notă că „Proiectul de lege are menirea de a stabili mecanismul de realizare a activității contrainformative și activității informative externe, precum și creează un sistem adecvat de garanții și control asupra realizării acestor activități, în scopul prevenirii oricăror eventuale abuzuri”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin stabilirea cadrului juridic al activității contrainformative și activității informative externe, realizate de către Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, a modalității și a condițiilor de dispunere și efectuare a măsurilor contrainformative și a măsurilor informative externe, precum și de efectuare a controlului asupra legalității acestora.

Totuși, identificarea în conținutul proiectului a unor lacune de reglementare va permite interpretarea confuză a sensului normelor.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la 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”.

În nota informativă se menționează că: „Pentru implementarea proiectului de lege nu sunt necesare surse financiare bugetare suplimentare”.

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 „textul 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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Cu toate acestea unele lacune de reglementare vor atribui sens confuz normelor din proiect.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora responsabile/responsabili de implementarea normelor acestuia.

Normele proiectului atribuie unele competențe neclare prin riscul interpretării normelor, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Astfel, normele privind:

atribuirea unor garanții sociale persoanelor care conlucrează cu Serviciul în baza angajamentelor scrise crează o tratare injustă a persoanelor care conlucrează cu Serviciul în baza angajamentelor verbale;

procedura de distrugere a materialelor/actelor/documentelor și a altor obiecte care pot fi calificate de Serviciu ca inutile/irelevante îndeplinirii cauzei, precum și instituirea obligației de distrugere imediată a acestora în cazul constatării ilegalității acțiunilor contrainformative de către instanța de judecată creează o limitare în drepturi a persoanei care se consideră lezată într-un drept al său prin instituirea și desfășurarea în privința sa a măsurii contrainformative;

procedura de remitere spre examinare și consultare judecătorului a materialelor ce confirmă/justifică necesitatea efectuării măsurilor contrainformative creează un risc de aprobare în mod discreționar a unor măsuri contrainformative.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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.6 alin.(8) și alin.(9) -

Art.6 Persoanele care colaborează confidențial cu Serviciul

(...)

(8) *În cazul decesului persoanei care și-a exprimat consimțământul scris de a colabora confidențial cu Serviciul, în legătură directă cu participarea ei la pregătirea și/sau efectuarea activității informative/contrainformative, membrilor familiei celui decedat și persoanelor întreținute de el li se plătește, în cote egale, din mijloacele bugetului de stat, o indemnizație unică în mărime de 120 salarii medii lunare pe economie.*

(9) *În cazul unei mutilări (răniri, traume, contuzii) a persoanei care și-a exprimat consimțământul scris de a colabora confidențial cu Serviciul, în legătură directă cu participarea ei la pregătirea și/sau efectuarea activității informative/contrainformative, fapt ce a dus la dizabilitate severă, accentuată sau medie și ceea ce o lipsește de posibilitatea de a colabora în continuare, acesteia i se plătește, din mijloacele bugetului de stat, o indemnizație unică în mărime de 60, 50 sau 40 salarii medii lunare pe economie, corespunzător gradului de dizabilitate primit.*

Obiecții:

Normele reglementează unele garanții sociale acordate persoanelor care și-au exprimat consimțământul scris de a colabora cu Serviciul.

Norma alin.(1) al aceluiași articol prevede că: persoanele care colaborează confidențial cu Serviciul sunt persoane fizice care, printr-un acord scris sau verbal, și-au dat consimțământul să ofere confidențial informații Serviciului, să participe confidențial la pregătirea și efectuarea activității informative/contrainformative, precum și să contribuie într-un alt mod, neinterzis de lege, la activitatea informativă/contrainformativă.

Astfel, persoanele care colaborează confidențial cu Serviciul își exprimă consimțământul fie printr-un acord

scris, fie printr-un acord verbal.

În redacția propusă de autor, garanțiile urmează a fi acordate la survenirea cazurilor asigurate doar pentru persoanele care și-au exprimat consimțământul scris de a colabora cu Serviciul.

Astfel, suntem în prezența reglementării juridice doar a unei categorii de cetățeni, or, ambele pot avea aceleași obligații și îndatoriri în ceea ce privește colaborarea confidențială cu Serviciul.

Considerăm tratarea într-o manieră justă și echitabilă a tuturor persoanelor care colaborează confidențial cu Serviciul.

Recomandări:

Recomandăm autorului completarea normei cu prevederi care ar asigura instituirea unor garanții sociale și pentru persoanele care colaborează în mod confidențial cu Serviciul în baza acrodurilor verbale.

În acest sens, dacă autorul consimte că angajamentul scris presupune o colaborare în baza altor criterii/condiții, respectiv și asigurarea socială urmează să fie diferențiată în raport cu persoanele care colaborează în baza angajamentelor verbale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.9 alin.(3), art.10 și art.15 alin.(14) -

Art.9 Dosarul special

(...)

(3) Serviciul asigură măsurile necesare pentru a proteja informațiile păstrate în dosarele speciale de dezvăluire, modificare sau distrugere. În cazurile în care informațiile păstrate în dosarele speciale ale Serviciului nu mai sunt necesare îndeplinirii sarcinilor sale sau în cazurile în care există oricare alt temei legal, *Serviciul le va distruge* sau le va păstra într-o manieră care să permită accesul doar în cazuri exclusiv reglementate de lege.

Art.10 Gestionarea materialelor irelevante pentru activitatea informativă/contrainformativă

După finalizarea cercetării cauzei, în cadrul activității informative/contrainformative, și clasarea dosarului special, materialele care s-au dovedit a fi irelevante pentru cauza cercetată *sunt distruse*, cu excepția documentelor ce confirmă autorizarea și realizarea unei măsuri contrainformative sau alte excepții prevăzute de lege, cu întocmirea unui act în acest sens. Restul materialelor se arhivează și urmează regimul de păstrare a dosarului special, cu ulterioara distrugere sau, după caz, desecretizare și transmitere spre păstrare în Arhiva Națională a Republicii Moldova, conform procedurilor legale.

Art.15 Procedura autorizării măsurilor contrainformative prin eliberarea mandatului judecătoresc (...)

(14) *La declararea măsurilor ca fiind ilegale, judecătorul dispune distrugerea informațiilor acumulate prin această măsură.* Distrugerea informațiilor se realizează de către Serviciu în termen de 15 zile lucrătoare, cu întocmirea unui proces-verbal în acest sens, copia autentificată a căruia se prezintă judecătorului. Concomitent, judecătorul informează Procuratura Generală în vederea verificării dacă acțiunile ofițerilor de informații nu conțin elementele constitutive ale infracțiunii.

Obiecții:

Normele art.9, 10 și 15 reglementează în fond distrugerea materialelor care s-au dovedit a fi irelevante

pentru cauza examinată de către Serviciu.

Normele privind acordarea dreptului Serviciului de a distruge materiale urmează să fie corelate cu prevederile art.23 care statuează obligația Serviciului de a informa persoana despre măsurile contrainformative îndeplinite în privința sa, precum și cu prevederile art.58 prin care se asigură efectuarea controlului asupra activității contrainformative de către procuror în baza plângerilor depuse de către persoane ale căror drepturi și interese legitime se presupune că au fost încălcate.

Astfel, considerăm că atribuirea în mod unilateral a dreptului Serviciului de a distruge careva materiale care consideră că nu au relevanță cauzei și scopului examinat riscă să prejudicieze în unele cazuri drepturile persoanelor asupra cărora au fost desfășurate careva măsuri contrainformative.

În acest sens, Serviciul va avea puterea decizională de a considera care fapte, materiale, documente sunt sau nu sunt relevante speței, existând riscul luării unor decizii subiective în dependență de interes.

Pornind de la ideea că normele legii stabilesc obligativitatea inițierii unui dosar special, care este supus înregistrării, considerăm oportun ca toate documentele să fie păstrate/arhivate cel puțin până la expirarea termenului în care orice persoană lezată să fie în drept de a contesta acțiunile considerate a fi ilegale din cadrul măsurilor contrainformative desfășurate, termen care urmează a curge după data informării persoanei în condițiile art.23 privind măsurile contrainformative îndeplinite în privința sa.

Recomandări:

Propunem autorului excluderea normelor care ar permite Serviciului distrugerea materialelor, documentelor și altor obiecte ce au relevanță cauzei desfășurate prin includerea acestora în dosarul special inițiat și remis pentru arhivare conform procedurii legale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.15 alin.(6) -

Art.15 Procedura autorizării măsurilor contrainformative prin eliberarea mandatului judecătoresc (...)

(6) Examinarea demersului privind eliberarea mandatului judecătoresc are loc în decursul zilei în care a fost depus, în ședință închisă, cu participarea ofițerului de informații, care va acorda explicațiile de rigoare. Pe parcursul examinării demersului, judecătorului îi pot fi prezentate materialele ce confirmă necesitatea efectuării acestor măsuri, fără ca acestea să fie anexate la demers și fără a dezvălui identitatea persoanelor care colaborează confidențial cu Serviciul.

Obiecții:

Norma stabilește în mod confuz asigurarea judecătorului cu prezentarea materialelor ce confirmă necesitatea efectuării măsurilor contrainformative.

Textul „îi pot fi prezentate” denotă o ambiguitate administrativă în privința acțiunilor ce urmează a fi întreprinse de către Serviciu.

Astfel, în anumite cazuri, Serviciul va putea refuza prezentarea cărorva acte/documente/materiale ce sunt necesare judecătorului pentru argumentarea măsurii contrainformative solicitate.

În aceste condiții, norma va permite în mod legal Serviciului de a nu prezenta aceste materiale.

Recomandări:

Propunem autorului substituirea textului „îi pot fi prezentate materialele” cu textul „îi sunt prezentate materialele”.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.17 alin.(5) -

Art.17 Termenul pentru care se autorizează *măsurile contrainformative*

(...)

(5) Durata totală a efectuării *măsurii speciale de investigații* în privința unei persoane, dispusă de o faptă concretă, nu poate depăși cumulativ 2 ani. La fiecare solicitare de prelungire a termenului de efectuare a *măsurii speciale de investigații*, judecătorul are obligația de a examina circumstanțele care justifică această prelungire, iar în cazul în care apreciază că solicitarea nu este motivată, refuză prelungirea.

Obiecții:

Norma face referință în mod eronat la termenul „măsurile speciale de investigații” în loc de „măsurile contrainformative”.

Astfel, „măsurile speciale de investigații” sunt realizate în conformitate cu prevederile Legii nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații, pe când proiectul legii privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă reglementează cadrul juridic al activității contrainformative și activității informative externe.

Recomandări:

Substituirea în textul normei a textului „măsurile speciale de investigații” cu termenul „măsurile contrainformative”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „Proiectul în cauză are drept scop delimitarea competențelor SIS și ajustarea lor la standardele serviciilor speciale din țările cu democrație consolidată, precum și ajustarea procesului informativ și contrainformativ la dinamica riscurilor și amenințărilor cu impact asupra securității naționale. În conformitate cu art.8 din Legea nr.753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce țin de asigurarea securității de stat, SIS-ul desfășoară activități informative și contrainformative. Modul de desfășurare a măsurilor informative și contrainformative, precum și condițiile de utilizare a metodelor și mijloacelor secrete în desfășurarea activității informative și contrainformative urmează a fi stabilite de legislație”. În acest sens, autorul menționează în notă că „Proiectul de lege are menirea de a stabili mecanismul de realizare a activității contrainformative și activității informative externe, precum și creează un sistem adecvat de garanții și control asupra realizării acestor activități, în scopul prevenirii oricăror eventuale abuzuri”.

În conținutul proiectului au fost atestate norme care atribuie competențe neclare prin riscul interpretării acestora, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție. Astfel, normele privind:

atribuirea unor garanții sociale persoanelor care conlucrează cu Serviciul în baza angajamentelor scrise creează o tratare injustă a persoanelor care conlucrează cu Serviciul în baza angajamentelor verbale;

procedura de distrugere a materialelor/actelor/documentelor și a altor obiecte care pot fi calificate de Serviciu ca inutile/irrelevante îndeplinirii cauzei, precum și instituirea obligației de distrugere imediată a acestora în cazul constatării ilegalității acțiunilor contrainformative de către instanța de judecată creează o limitare în drepturi a persoanei care se consideră lezată într-un drept al său prin instituirea și desfășurarea în privința sa a măsurii contrainformative;

procedura de remitere spre examinare și consultare judecătorului a materialelor ce confirmă/justifică necesitatea efectuării măsurilor contrainformative creează un risc de aprobare în mod discreționar a unor măsuri contrainformative.

Reglementările ambigue și, pe alocuri, necomplete, vor permite interpretări eronate a sensului corect al prevederilor legale.

Recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție în vederea eliminării normelor confuze care la aplicare pot genera apariția manifestărilor de corupție.

05.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2022.12.06 13:29:23 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

