



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă

(nr.422 din 17.11.2022)

În temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă și comunică următoarele.

I. Aspecte de ordin general.

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice și este în concordanță cu prevederile art.66 din Constituția Republicii Moldova.

3. Proiectul de lege vine să stabilească cadrul juridic necesar activității contrainformative și activității informative externe. Noile reglementări țin de principiile activității informative/contrainformative, drepturile subiecților care efectuează activitatea informativă/contrainformativă, statutul juridic al persoanelor care colaborează confidențial cu Serviciul de Informații și Securitate, măsurile contrainformative (definire, procedura de dispunere, temeuri, termene, modul de consemnare, utilizarea rezultatelor și modul de protecție a confidențialității), activitatea informativă externă (definire, sarcini,

temeiuri de înfăptuire, măsuri de realizare, condițiile și modul de înfăptuire), asigurarea financiară, tehnico-materială și științifică a activității informative/contrainformative, reguli speciale privind protecția datelor cu caracter personal și controlul activității informative/contrainformative.

4. Conform Notei informative pentru implementarea proiectului de lege nu sunt necesare surse financiare bugetare suplimentare.

II. Obiecții și propuneri de ordin juridic.

Urmare a examinării proiectului de lege, constatăm că proiectul conține un șir de ambiguități și prevederi generaliste, care oferă acestuia un caracter dubios, lasă loc pentru interpretări subiective și permit ingerință directă în viața privată a cetățeanului. În această ordine de idei, prezentăm argumente în acest sens.

1. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm:

- Proiectul de lege este însoțit doar de Nota informativă, aceasta având un caracter general și nu vine să fundamenteze motivat modificările propuse. În acest sens, reamintim că Nota informativă este actul ce fundamentează condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări ș.a., mai mult decât atât, aceasta este documentul care servește drept una din sursele de interpretare ale legii ulterior adoptate, fapt ce nu este de ignorat.

- Atragem atenția asupra obligativității respectării art.40 din Legea nr.100/2017 care stabilește expres actele obligatorii ce constituie dosarul de însoțire a proiectului actului normativ. Astfel, proiectul actului normativ urma a fi prezentat autorității publice cu competență de adoptare împreună cu dosarul de însoțire, care conține: nota informativă; avizele și recomandările, în original, recepționate în cadrul avizării și consultărilor publice; rapoartele de expertiză, în original; sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile, indicându-se acceptarea sau argumentarea respingerii propunerilor, obiecțiilor și recomandărilor și alte materiale, după caz, în baza cărora a fost elaborat proiectul de act normativ. Constatăm lipsa avizelor, recomandărilor și

rapoartelor de expertiză.

- Potrivit art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură Nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară. Ținem să menționăm că nici proiectul, nici Nota informativă a proiectului nu prevăd reglementări ce țin de alocarea mijloacelor financiare pentru achiziționarea sistemelor informaționale și rețele de comunicații electronice, precum și pentru acte, documente, ștampile sau alte rechizite pentru codificarea identității persoanelor fizice și juridice, ale subdiviziunilor specializate, încăperilor și mijloacelor de transport (a se vedea art.5 alin.(3) lit.b) și lit.c)).

2. Cu referire la conținutul proiectului de lege, menționăm următoarele:

- Cu titlu informativ, ținem să amintim că în Parlament sunt înregistrate inițiativele nr.420/2022 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și nr.421/2022 privind statutul ofițerului de informații și securitate. În acest sens, atragem atenția asupra necesității examinării proiectelor de legi concomitent pentru a nu admite erori.

- Întrucât proiectul de lege instituie un concept nou, nereglementat anterior de cadrul legal național, considerăm necesar că proiectul să conțină un articol separat ce va conține principalele noțiuni utilizate în conținutul legii și definirea acestora.

- **La art.1 :**

- alin.(2) considerăm ambiguă formularea ”protejării procesului de decizie politico-statal”.

Se va revedea textul ”contracararea sau neutralizarea materializării acestora”, or conform Dicționarului explicativ al limbii române cuvintele contracarare și neutralizare sunt sinonime. La rândul său ”contracarare presupune împiedicarea, zădărnicierea planurilor și intențiilor cuiva”. Considerăm optimă formularea ”*contracararea acestora*”.

- alin.(3) după cuvintele ”informațiilor despre posibilitățile reale sau potențiale” se va completa cu cuvântul ”*privind*”.

- **La art.2** luând în considerare noutatea conceptului propus prin prezentul proiect de lege, considerăm insuficientă doar expunerea principiilor activității informative și contrainformative, fără desfășurarea sensului acestora, motiv pentru care considerăm judicioasă completarea legii cu articole separate care să reglementeze desfășurat procesul de activitate.

- Proiectul de lege, prin art.4 și art.6 prevede subiecții care efectuează activitatea informativă/contrainformativă și persoanele care colaborează confidențial cu SIS. Observăm că nu sunt stabiliți subiecții care nu cad sub incidența proiectului de lege. În acest sens, reamintim prevederile Codului de procedură penală care stabilesc că “se interzice interceptarea convorbirilor dintre avocat și client”. Prin proiectul de lege riscăm lezarea dreptului desfășurării activității de avocat și încălcarea secretului profesional. Astfel, apare necesitatea reglementării segmentului privind interceptările în raportul avocat-client.

- **La art.5:**

- formularea alin.(2) lit.b) o considerăm dificil de perceput, or nu este clar ce înseamnă ”că ofițerii de informație au dreptul *să comunice legendat* cu persoanele care posedă anumite informații”. Tot aici, atenționăm asupra necesității clarificării situației dacă discuțiile dintre ofițerii de informații și persoanele deținătoare de anumite informații *trebuie sau nu înregistrate* cu ajutorul mijloacelor tehnice. Facem trimitere la HCC nr. 21 din 22 iunie 2016, care prevede că orice inițiativă legislativă trebuie să întrunească exigențele de accesibilitate, previzibilitate și claritate - elemente caracteristice calității unui act normativ. Astfel, ținem să atenționăm autorii asupra evitării formulării prevederilor ce creează situații de incertitudine și dublă interpretare. Această obiecție este valabilă pentru tot proiectul de lege.

- La lit.c) cuvintele ”să confecționeze” se va substitui cu cuvintele ”să dețină”.

- În alin.(4) cuvântul ”centrele” se va substitui cu cuvântul ”centrale”.

- **Ținem să atragem atenția că proiectul de lege nu conține articole care să stabilească expres obligațiile și restricțiile subiecților ce efectuează activitatea informativă/**

contrainformativă. În aceeași ordine de idei, proiectul nu conține prevederi ce reglementează răspunderea SIS-ului urmare a acțiunilor declarate ilegale.

- La **art. 6** alin.(8) și (9) urmează a fi revizuite, deoarece se încearcă de a institui o tratare diferită a persoanelor ce colaborează cu Serviciul, în funcție de forma încheierii acordului (scrisă sau verbală). Apreciem drept inacceptabilă acordarea unor recompense persoanelor care și-au exprimat în scris consimțământul de a colabora cu Serviciul de Informații și neacordarea recompensei celor care tot colaborează cu Serviciul, dar care și-au exprimat consimțământul printr-un acord verbal, or recompensele trebuie să fie proporționale consecințelor survenite și acordate în rezultatul survenirii acestora în urma colaborării cu Serviciul (deces, mutilări). Considerăm că persoanele care colaborează cu Serviciul trebuie să beneficieze de aceleași garanții.

Un alt moment important ce trebuie reglementat în art.6 este necesitatea existenței unui act confirmativ privind rănilor, traumele și alte mutilări, inclusiv moartea ce au survenit în urma efectuării activității informative/ contrainformative.

- Întru evitarea interpretării eronate, sugerăm revizuirea art.7, or acest articol nu definește clar raportul SIS - persoane fizice și persoane juridice.

- În conținutul **art.8** se va menționa expres că utilizarea mijloacelor tehnice trebuie să se facă în cazurile și condițiile stabilite de lege. Astfel, după cuvintele „se permite” se va completa cu textul „în cazurile și condițiile stabilite de lege”, de altfel, activitatea informativă sau contrainformativă nu reprezintă în sine un temei. În același context, legea va prevedea expres cazurile când se permite utilizarea sistemelor tehnice speciale pentru obținerea ascunsă a informației.

- În **art.9 alin.(3)** se va exclude duplicitatea prevederilor ce țin de soarta informațiilor păstrate în dosarele speciale. Astfel, se vor indica situațiile când aceste informații se distrug și când acestea sunt păstrate. În cazul

păstrării informațiilor se vor reglementa și condițiile păstrării, evitând formularea ”se vor păstra într-o manieră care să permită accesul”.

- În **art.10** se va specifica cine apreciază/decide care materiale sînt relevante sau irelevante pentru cauza cercetată. Consideram oportună referirea la un act normativ care va reglementa strict modul și ordinea de gestionare a materialelor menționate.

- **Articolul 11** este articolul care stabilește că activitatea informativă/contrainformativă este reglementată prin acte normative departamentale. Nu poate fi de ignorat faptul că toate activitățile prevăzute în acest articol trebuie să fie expuse în lege și nu prin acte departamentale (*de exemplu: regulile de păstrarea și distrugerea materialelor obținute, măsurile de asigurare a integrității și confidențialității acestora și a activităților informative/contrainformative, modalitatea de conlucrare cu persoanele care colaborează confidențial cu Serviciul, inclusiv modul de documentare a informațiilor prezentate de către aceștia, categoriile acestor persoane*).

- Referitor la **art. 12:**

- Considerăm că articolul 12 trebuie revizuit, or unele prevederi ale acestuia pot fi considerate drept ingerință în viața privată care va fi admisă de către SIS. Drept exemplu, considerăm ingerințe în viața privată: cercetarea domiciliului și/sau, după caz, instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea audio, video, de fotografiat, de constatare a unor situații de fapt, cu sau fără efectuarea înregistrărilor; urmărirea vizuală și/sau documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice, precum și localizarea sau urmărirea prin sistemul de poziționare globală ori prin alte mijloace tehnice; urmărirea vizuală cu înregistrarea audio a conținutului comunicărilor transmise de către persoane în spații deschise, locuri publice sau încăperi ce nu constituie domiciliu ș.a.

Ținem să reamintim practica CEDO, în special Art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului - dreptul la respectarea vieții private și de familie „1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale. 2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în

măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.” Pentru ca ingerința să fie proporțională trebuie să fie prevăzută de lege și în această ordine de idei, considerăm că orice ingerință trebuie să fie justificată, proporțională și să corespundă în unanimitate valorilor internaționale la care Republica Moldova a aderat.

Tot la acest articol, atenționăm asupra conținutului lit.c) alin.1) și lit.g) alin.2). În opinia noastră sunt reglementate aceleași acțiuni, scopul fiind unic - urmărirea unei persoane, în acest sens considerăm judicios ca aceste acțiuni să fie permise doar în baza mandatului judecătoresc.

- alin.(1) atragem atenția că, în lista respectivă sînt incluse și acțiuni, ce trebui sa fie autorizate de către instanța (judecător), cum ar fi, spre exemplu, accesul la informația financiară (*a se vedea lit.a*). De asemenea, sînt incluse acțiuni care comportă un caracter mult prea larg, spre exemplu investigația sub acoperire. De fapt, însăși investigația sub acoperire nu este o măsură concretă, ci o activitate care se realizează printr-un șir de măsuri.

- Cu privire la **art. 13**:

- alin.(1) pct.1) termenul ”informații devenite cunoscute” se va reexamina prin prisma art.19 alin.(1) pct.2) din Legea nr.59 /2012 privind activitatea specială de investigații și se va reformula în acest sens.

- lit.c) pct.1) textul „, potențialele riscuri și amenințări la adresa securității naționale” o considerăm prea largă, ce deschide calea pentru încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Astfel, pentru a permite efectuarea măsurilor speciale, potențialul risc trebuie să fie legat de o anumită faptă, or, nu există riscuri în lipsa faptelor.

- Întru evitarea situațiilor de analiză subiectivă a demersului de către conducerea SIS (*a se vedea formularea ”neîntemeiat”, ”neargumentat”*), sugerăm autorilor următoarea redacție a alin.(4) din art.14:

”(4) Directorul Serviciului, directorul adjunct special împuternicit, vor refuza autorizarea măsurii contrainformative dacă constată că demersul nu este întocmit în conformitate cu prevederile alin.(2) al prezentului articol”.

- **La art. 15:**

- Cuvintele „îi pot fi prezentate” din conținutul alin. (6) se va substitui cu „se prezintă”, de altfel redacția actuală lasă loc pentru interpretări. Mai mult, legea trebuie să prevadă expres materialele necesare pentru a fi prezentate judecătorului sau categoria acestora, și conceptual ar putea să se prevadă faptul că o parte din materiale nu se anexează la dosar. Însă, chiar și în acest caz, în dosar trebuie să existe mențiuni despre toate materialele care au fost examinate de către judecător.

- alin. (7) lit. a) textul „o probabilitate înaltă” necesită a fi revizuită, deoarece limitează neîntemeiat drepturile și libertățile fundamentale și permite abuzuri.

- alin.(14) prevede: *”La declararea măsurilor ca fiind ilegale, judecătorul dispune distrugerea informațiilor acumulate prin această măsură.”* Considerăm inacceptabilă formularea respectivă, or nu putem permite prin lege prevederi prin care s-ar subînțelege că pot exista acțiuni desfășurate care ulterior vor fi declare ilegale. În acest sens, insistăm asupra indicării exprese, în proiectul de lege, că informațiile se colectează doar prin măsuri desfășurate **legal**, iar ofițerul de investigații va răspunde disciplinar, contravențional sau penal pentru faptele ilegale săvârșite în timpul efectuării măsurii speciale de investigații.

Nu putem accepta nici termenul de 15 zile lucrătoare prevăzut pentru distrugerea informațiilor obținute ilegal, întrucât îl considerăm depășit, în acest sens optăm pentru distrugerea imediată, confirmată prin procesul-verbal privind distrugerea informațiilor, iar copia autenticată a acestuia prezentată judecătorului.

- termenul de examinare a recursului de la alin. (17) îl calificăm prea mic și sugerăm autorilor stabilirea unui termen mai mare. A se vedea aceasta propunere prin prisma prevederilor art.312 alin. (2) din Codul de procedura penală al Republicii Moldova nr.122/2003, care acordă instanței un termen de

3 zile pentru examinarea recursului legalității încheierii judecătorului de instrucție privind măsurile preventive aplicate și prelungirea duratei lor.

- La **alin.(3) art.16** se operează cu termenul „consecințe nefavorabile”. Sugerăm autorilor detalierea acestui termen, or creează confuzii în perceperea acesteia întrucât nu e clar care sunt aceste consecințe.

- În **art. 17** se va revedea în scopul excluderii textului „perioade succesive, precum și perioade care nu se succed”, care este una ambiguă și urmează a fi stabilită cu claritate perioada pentru care se dispune o măsură contrainformativă, indiferent de succesiunea acțiunilor întreprinse. Mai mult, prin perioada se înțelege interval de timp în cursul căruia se desfășoară un fenomen sau un eveniment. Redacția actuală permite realizarea măsurilor contrainformative în cazul perioadelor care nu se succed, într-un interval de timp care cu siguranță va depăși termenul de 30 zile sau, după caz, 6 luni din data începerii. Astfel, norma respectivă trebuie să stabilească intervalul de timp concret pentru care se autorizează efectuarea măsurilor contrainformative, pentru a exclude abuzurile și ingerința nemotivată în drepturile și interesele legitime ale persoanelor vizate.

- În **art.21 alin.(5)** prevede că ”Rezultatele măsurilor contrainformative nu pot constitui probe în cadrul unei cauze penale.” În acest sens, ținem să atenționăm că rezultatele măsurilor contrainformative nu pot constitui probe în cadrul unei cauze penale, însă ele pot servi probe ce confirmă încălcarea dreptului constituțional la viață privată de către SIS. În acest sens, considerăm că prevederea alin.(5) urmează a fi reformulată prin prisma art.93 și 94 din Codul procedură penală nr.122/2003.

În lipsa articolelor în proiectul de lege privind răspunderea SIS pentru înfăptuirea activității contrainformative, în special pentru acțiunile ce atentează la viață privată, precum și încălcarea altor drepturi, venim să reamintim despre existența prevederilor din Codul de procedură penală și Legea nr. 1545/1998 care stabilesc modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești și atenționăm asupra necesității introducerii unor astfel de prevederi în proiectul de lege.

- La **art.23** nu putem susține neinformarea persoanei despre măsurile contrainformative îndeplinite în privința sa. Acest fapt este încălcarea flagrantă a dreptului cetățeanului de a-și apăra drepturile care el le consideră încălcate.

- Prevederile **art.27** se vor analiza prin prisma art. 135 Cod de procedură penală, care presupune că, controlul transmiterii banilor sau a altor valori materiale extorcate poate fi efectuat doar de către organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne și de Centrul Național Anticorupție. De altfel, controlul transmiterii banilor sau a altor valori materiale se efectuează în cadrul urmăririi penale ca măsură specială de investigație și nu este clară necesitatea efectuării aceluiași măsuri în cadrul activității informative sau contrainformative. Mai mult, scopul proiectului respectiv este delimitarea măsurilor speciale de investigație efectuate de organele de urmărire penală.

- În **art.36** alin.(4) cu referire la revocarea măsurii de „cercetarea domiciliului și/sau, după caz, instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea audio, video, de fotografiat, de constatare a unor situații de fapt”, însă fără a descrie procedura de revocare a acesteia de către instanța de judecată, care pentru efectuarea măsurii respective conform art. 12 alin.(1) pct.2) eliberează mandat judecătoresc.

- La **art.38 și art.39** din proiect, întru respectarea proporționalității aplicării măsurii, considerăm optim de a indica expres în proiectul de lege cazurile când intervine interceptarea persoanei și organele ce pot solicita interceptarea, or din practica actuală se atestă cazuri privind interceptarea abuzivă a persoanelor de alte organe decât cele prevăzute de lege sau sunt interceptate concomitent de mai multe organe, sau interceptarea a fost instituită în cazuri ce nu țin de securitatea statului.

- La **art. 39** textul „ce au importanță pentru dosarul special” este confuz. Nu este clar ce se întâmplă cu comunicările care sînt considerate fără importanță: se distrug sau sînt stocate pe un suport separat.

- La **art.45** „Sustragerea operativă” nu este argumentată în Nota informativă și, în redacția expusă, presupune sustragerea secretă a bunurilor, documentelor etc. din orice loc, inclusiv de la domiciliu și reședință.

- La **art.50** se prevede asigurarea financiară și tehnico-materială a activității informative/contrainformative, inclusiv din contul mijloacelor speciale obținute în condițiile legii. În cazul în care există și alte mijloace decât cele din bugetul de stat, urmează să fie respectată prevederea art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative potrivit căreia, terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative.

- Cu referire la regulile speciale privind protecția datelor cu caracter personal, articolul 55 prevede că ”Prelucrarea datelor cu caracter personal în cadrul activității informative/contrainformative nu constituie obiectul legislației privind protecția datelor cu caracter personal.” Constatăm redacția dată drept derogare de la cadrul legal existent - Legea nr.133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal și Legea nr.271/2013 privind formularea unor declarații ale Republicii Moldova la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal. Ținând cont de caracterul special al activității SIS-ului, atenționăm că orice derogare de la legislație presupune generarea sau intensificarea abuzurilor de serviciu.

- **La Capitolul VI ”Controlul activității informative/contrainformative”**

Considerăm că proiectul de lege vine cu prevederi generale privind exercitarea controlului asupra Serviciului de Informații și Securitate. Constatăm necesitatea definerii mai clare a mecanismelor de control. Proiectul de lege prevede patru mecanisme de control, ce vizează Parlamentul, prin subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate, Procuratura Generală, evaluarea internă în cadrul SIS și magistrații. În esență, mecanismele de control sunt limitate și s-au dovedit ineficiente în trecut. În această ordine de idei, Parlamentul și Guvernul trebuie să asigure includerea unor mecanisme

echilibrate de monitorizare și control, ce nu vor permite potențiale derapaje sau abuzuri. SIS și Parlamentul trebuie să asigure o comunicare eficientă, iar la capitolul "Control parlamentar" să asigure transparentizarea în limitele admisibile, a rezultatelor activității contrainformative și informative externe. Aceste elemente sunt esențiale pentru a crește încrederea cetățenilor în activitatea desfășurată de către SIS și a fortifica poziția acestuia, în special în contextul elaborării unei noi Strategii a Securității Naționale.

Cu titlu de concluzie, considerăm că proiectul de lege trebuie examinat minuțios, or constatăm existența unor carențe la capitolul respectarea vieții private, precum și insuficiența reglementării anumitor domenii precum: procesul de păstrare a informației și termenul păstrării acesteia, lichidarea/distrugearea informație de către SIS, neinformarea cetățeanului despre măsurile contrainformative îndeplinite în privința sa și dreptul cetățeanului de a contesta acțiunile/inacțiunile SIS, modalitatea de control detaliată a SIS-ului. La fel, urmează a fi adusă mai multă claritate în partea ce ține de abrogarea sau nu a Legii nr.59/2012 privind activitatea specială de investigații.

Direcția generală juridică consideră că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor și propunerilor expuse mai sus.

Asupra oportunității adoptării proiectului de lege urmează să se pronunțe Parlamentul în ședința plenară.

Șeful Direcției generale

Ion CREANGĂ

ex.: Viorica Stratiev
tel.: 022.820.584
e-mail: viorica.stratiev@parlament.md