



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică AVIZ

la proiectul de lege privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (nr.420 din 17.11.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii privind actele normative nr.100/2017 și expune următoarele.

I. Evaluarea generală a proiectului de lege:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit Notei informative, prezentul proiect a fost elaborat în scopul perfecționării cadrului normativ ce vizează Serviciul de Informații și Securitate al RM (în continuare SIS) având menirea de a asigura independența acestuia, stabilirea misiunii, definirea funcțiilor de coordonare și evaluare a activității SIS, exercitate de către Președintele Republicii Moldova, revizuirea mandatului conducerii, concretizarea atribuțiilor, etc.

3. Prin natura reglementărilor promovate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 și 72 din Constituția Republicii Moldova.

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

- potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului;

- în corespundere cu art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 100/2017, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea

prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului de act normativ avizele la proiect;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017 expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor, inclusiv pentru obiectele actelor normative elaborate de deputați în Parlament.

5. De asemenea, art.58 din Regulamentul Parlamentului prevede că, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați, se remit Guvernului spre avizare și altor părți interesate.

6. Prin urmare, nota informativă la proiectul de lege menționat, trebuie să conțină argumente referitor la fundamentarea economico-financiară, astfel fiind respectate cerințele impuse la art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017.

Ca urmare, proiectul va avea un impact asupra bugetului de stat, iar acest fapt obligă efectuarea unui studiu de impact, stabilit la articolele 16 și 17 din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr.181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 și a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția RM, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte normative cu impact financiar asupra bugetului de stat. De asemenea, faptul dat obligă la respectarea **art.131 alin.(4) din Constituție** care prevede că, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau **reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.**

7. De asemenea, considerăm că întru evitarea unor probleme de ordin juridic, financiar și procedural este necesară opinia Ministerului Finanțelor ca organ responsabil de finanțele publice ale statului și Serviciului de Informații și Securitate ca organ specializat în domeniul asigurării securității naționale. De asemenea, considerăm necesar consultarea prealabilă a opiniei Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal care este autoritatea responsabilă de control asupra corespunderii prelucrării datelor cu caracter personal în conformitate cu Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

8. Este de menționat că prin proiectul de lege, SIS pentru realizarea atribuțiilor ce-i vor reveni, va avea dreptul la utilizarea, accesul gratis la bunurile persoanelor juridice indiferent de tipul de proprietate, precum și ale persoanelor fizice, spre exemplu cum ar fi: să utilizeze mijloacele de comunicații, rețelele și serviciile de comunicații electronice ale furnizorilor, mijloace de transport ș.a. În acest sens, considerăm relevant respectarea prevederilor art. art.3 alin.(2) și art.25 alin. (2) din Legea nr.100/2017,

precum și de art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, potrivit cărora, nota informativă a proiectului trebuie să includă analiza de impact a modificărilor propuse asupra activității de întreprinzător, inclusiv întru asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor, societății și ale statului.

9. Cu titlu de informare, atenționăm că la definitivarea examinării proiectului de lege nominalizat, urmează a se ține cont de opinia Comisiei de la Veneția, care v-a fi supusă discuției și adoptării în sesiunea plenară din data de 10-11 martie 2023.

I. **Observații de fond:**

1. Ca observație de ordin general, semnalăm că proiectul nu respectă exigențele de redactare și de tehnică legislativă prevăzute de art.55 din Legea nr.100/2017. Astfel, în proiectul de lege supus avizării constatăm norme de trimitere care conțin același sens dar cu înțeles diferit cum ar fi: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în conformitate cu legislația”, „în condițiile legii”, „stabilite de legislația în vigoare”, „în condițiile prevăzute de legislație”, „în modul stabilit de legislație”, „în cazurile stabilite de lege”, „conform prevederilor legislației”, „conform legislației”, „în modul stabilit de legislație”, „nu sunt prevăzute de legislație”, „dacă altă modalitate nu este prevăzută de legislație”. Prin urmare, întru evitarea unor tălmăciri diferite și interpretările neuniforme, propunem reformularea acestora în sensul dat. Amintim că, la elaborarea unui act normativ, legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă încât acesta să corespundă exigențelor **clarității** pentru a exclude orice echivoc. (A se vedea art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017). Astfel, adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma articolul 23 alin. (2) din Constituție. De asemenea, în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, Curtea a reținut că: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]”*. Prin urmare, Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

2. Totodată, semnalăm că în proiectul de lege nu se regăsesc norme ce ar prevedea **restricțiile/interdicțiile** în cadrul activității Serviciului SIS.

3. La Art.1 din proiect:

- **la alin.(1)**, în scop de rigoare redacțională, urmează ca cuvintele „apărării Constituției” să se substituie cu cuvintele „apărării ordinii constituționale”.

- **la alin.(4)**, în scop de claritate, sugerăm ca după cuvintele „persoană juridică” să se includă cuvintele „de drept public”, astfel fiind în conformitate cu art.174 din Codul civil (Persoanele juridice de drept public).

4. La Art.2, potrivit prevederilor art.6 din Legea nr.100/2017, legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative: a) Constituția Republicii Moldova; b) legile și hotărârile Parlamentului; c) decretele Președintelui Republicii Moldova; d) **hotărârile și ordonanțele Guvernului**; e) **actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate**; f) **actele normative ale autorităților publice autonome**; g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; h) actele normative ale autorităților administrației publice locale. Astfel, în scop de rigoare normativă și fiind în conformitate cu reglementările existente, urmează ca cuvintele „*acte legislative*” să se substituie cu cuvintele „*acte normative*”. De asemenea, în contextul celor menționate mai sus, urmează excluderea textului „*decretele Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele și hotărârile Guvernului, actele normative ale Serviciului, emise în limitele competenței sale*”.

5. La Art.4, atenționăm că potrivit art.51 alin.(5) din Legea nr.100/2017, articolul poate fi divizat în alineate, constituite, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o dispoziție specifică ansamblului normelor articolului. Totodată, atenționăm că articolul este foarte voluminos și redă un spectru larg de norme ce nu se încadrează normativ în articolul menționat. Astfel, sugerăm autorului să divizeze articolul în vederea respectării clarității obiectului de reglementare. Totodată este de menționat că, articolul urmează a fi revăzut prin prisma Codului penal, din Partea specială ce se referă la diverse categorii de infracțiuni. Prin urmare, menționăm că unele prevederi din articol cum ar fi cele stipulate la **literale g), h), i)** ș.a. sunt expresii generale care au o conotație penală. Însă, cele cum ar fi literale a) -f) din prezentul articol, sunt reglementate de normele Codului penal. Considerăm necesar revizuirea acestora întru evitarea unor confuzii și oferirea posibilității admiterii unor abuzuri în procesul de interpretare și de aplicarea legii. Prin urmare, menționăm că la elaborarea unui act normativ, legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă încât acesta să corespundă exigențelor

clarității pentru a exclude orice echivoc. (A se vedea art.54 alin.(1) lit. a) din Legea nr.100/2017).

De asemenea, atenționăm că prevederile **art.4, pct.2) lit. g) și lit. x)** din proiect, prevăd termenii ca: „organizații neconstituționale” și „entități neconstituționale”. Cu titlu informativ, atenționăm că în Parlament se examinează proiectul de lege nr.456 din 08.12.2022 pentru modificarea Codului penal al RM, potrivit căruia Codul penal se va completa cu un articol nou (art.134²³) care va defini „entitatea anticonstituțională”. În acest sens, sugerăm autorului să revadă termenii enunțați mai sus prin prisma celor invocate. (Obiecția este valabilă și pentru art.7 lit. c) din proiect).

- **la pct.7)**, în scop de precizie normativă cu referire la cuvintele „a altor formațiuni militare, create în condițiile legii” și cuvintele „și altor autorități publice”, sugerăm autorului de a specifica expres care sunt autoritățile publice și formațiunile militare în care se va efectua asigurarea contrainformativă de către SIS.

- **la pct.12)**, cu referire la cuvintele „în condițiile legii”, urmează a face trimitere exactă la Legea nr.271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

- **la pct.21)**, sugerăm a se indica expres actul normativ care prevede curieratul diplomatic și cel special (Legea Biroului de Curieri Speciali nr.402/2004).

- **la pct.22)**, cu referire la exercitarea altor atribuții/activități stabilite de legislația în vigoare, sau să execute alte obligații stabilite prin lege, este de precizat că acestea sunt norme în alb, care atribuie caracter discreționar, coruptibil normei ce permite factorului de decizie de a dispune după bunul său plac asupra atribuțiilor care-i revin. Astfel, întru evitarea unor tălmăciri diferite și interpretări neuniforme, propunem a preciza care alte atribuții vor fi exercitate de către Serviciu. (A se vedea art.54 alin.(1) lit. a) din Legea nr.100/2017). (Obiecție valabilă și pentru art.5 alin.(1) lit. d), art.7 lit.m) din proiect).

6. La Art.5, alin.(2), în scop de rigoare redacțională, sugerăm a se indica numărul și anul adoptării legii.

7. La Art.6 din proiect:

- **la alin.(1) lit. a)**, după cuvintele „Președintelui Parlamentului” și „Prim-ministru”, urmează a se introduce cuvintele „al Republicii Moldova”;

- **la alin.(2) lit.d)**, în scop de rigoare normativă, cuvintele „Guvernatorului Găgăuziei” să se substituie cu cuvintele „Guvernatorului (Bașcan) al Unității teritoriale autonome Găgăuzia”, astfel fiind în conformitate cu prevederile Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

- **la alin.(2)**, urmează a se indica numărul legii „nr.245/2008”.

8. La Art.7 din proiect:

- **la lit.a)**, potrivit prevederilor Legii nr.100/2017, cuvintele „legislative și ” urmează a fi excluse;

- **la lit.d)**, în scop de claritate potrivit art.54 alin.(1) lit. a) din Legea nr.100/2017, urmează a se prevedea expres în textul legii denumirea nomenclatorului.

9. La Art.8 in proiect:

- **la pct.3)**, în scop de precizie normativă, urmează să se prevadă expres în condițiile cărei legi, Serviciul va avea dreptul să antreneze în mod deschis sau secret persoane, în vederea acordării suportului la asigurarea securității naționale;

- **la pct.4) lit.b), lit.c) și lit.d)**, cu referire la textul „în modul stabilit de legislația civilă,” , urmează a prevedea actul normativ în temeiul căruia se vor compensa cheltuielile sau prejudiciu cauzat de către SIS.

- **la alin.(2)**, cu referire la cuvintele „nu sunt prevăzute de legislație”, relevăm că acestea comportă un caracter neclar, prin urmare propunem excluderea acestora ca fiind de prisos.

10. La Art.9 alin.(6), cu referire la avertismentului oficial, nu este clar care sunt consecințele aplicării acestuia sau dacă aplicarea avertismentului va avea ca efect pornirea unei cauze contravenționale sau penale în instanța de judecată? Avertismentul oficial este o formă de constrângere statală în accepțiunea art.33 al Codului contravențional? În lipsa unor prevederi clare, articolul comportă un grad sporit de coruptibilitate.

11. La Art.10, ținând cont de uzanțele tehnicii legislative urmează a se face trimitere la numărul și anul adoptării actelor normative. Astfel, după textul „Legii privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc” se va introduce numărul adoptării legii „nr.218/2012” și „Legii privind statutul ofițerului de informații și securitate” se va introduce numărul „nr.170/2007”. (A se vedea art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017).

12. La Art.13 alin.(1), în scop de rigoare redacțională urmează ca cuvintele „paginii oficiale” să se substituie cu cuvintele „paginii web oficiale”. De asemenea, urmează a se face trimitere la numărul și anul adoptării actelor normative prevăzute în articol. Astfel, redacția acestor acte normative va fi expusă în felul următor: „Legea presei nr.243/1994 și Legea nr.982/2000 privind accesul la informație”.

13. La Art.17, la alin.(5), sugerăm autorului ca după cuvintele „ce determină încetarea” și „Încetarea” să se introducă cuvântul „revocarea”, astfel fiind în conformitate cu trimiterea „prevăzute la alin.(2)-(4)” ce se referă la încetarea, revocarea și suspendarea din funcție a directorului.

14. La Art.18, cu referire la denumirea articolului, urmează ca după cuvântul „directorului ” să se introducă cuvântul „Serviciului”. (Obiecție valabilă și pentru art.19 din proiect).

- **la lit.g)**, sugerăm ca cuvintele „privind perfecționarea legislației” să se substituie cu cuvintele „privind modificarea legislației”.

-**la lit.j)**, urmează a se indica numărul legii.

- **la lit.m)**, cu referire la cuvântul „permutarea”, atenționăm că potrivit Codului muncii acest termen fost abrogat. (A se vedea Legea nr.52/2016 pentru modificarea și completarea Codului muncii al RM).

15. La Art.22 alin.(4), în spor de precizie normativă, urmează a se indica denumirea regulamentului.

16. La Art.23 alin.(6), atenționăm că art.5 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, prevede declarația de avere și interese personale. Prin urmare, cuvintele „declarație cu privire la venituri și proprietate și declarație de interese personale”, se vor substitui cu cuvintele „declarația de avere și interese personale”. De asemenea, urmează a se indica numărul legii „nr.133/2016”.

17. La art.26:

- **la alin.(5)**, nu este clară în ce sens vor fi asigurate persoanele care colaborează confidențial cu Serviciul SIS?

18. La Art.27 alin.(2), cu privire la prevederea ce se referă la dreptul de acces gratuit la sistemele informaționale, rețele de comunicații electronice, la resursele informaționale și la bazele de date ale organelor de ocrotire a normelor de drept, autorităților publice, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate, întru evitarea unor abuzuri, considerăm necesar ca aceasta să fie revăzută prin prisma art.7 (Respectarea viții private și de familie) și art.8 (Protecția datelor cu caracter personal) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și Codului de procedură penală (ca măsurile menționate să se efectueze cu autorizarea procurorului sau judecătorului de instrucție). Este de menționat că, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat că ingerința în drepturile fundamentale consacrate la art. 7 și art. 8 din Cartă, cauzată de dispozițiile Directivei 2006/24/CE, este de o mare amploare și trebuie considerată ca fiind deosebit de gravă, iar împrejurarea că păstrarea datelor și utilizarea lor ulterioară sunt efectuate fără ca abonatul sau utilizatorul înregistrat să fie informat cu privire la aceasta este susceptibilă să genereze în mintea persoanelor vizate sentimentul că viața lor privată face obiectul unei supravegheri constante (paragraful 37). De asemenea, în perspectiva proporționalității imixtiunii în viața privată, în Hotărârea Curții Constituționale nr. 7/2015, înalta Curte a menționat că, deși dreptul la respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private nu comportă un caracter absolut, orice imixtiune trebuie să fie prevăzută de lege, să

corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu atingă existența dreptului în sine. Articolul 28 din Constituție și articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată în 1950, protejează persoanele contra ingerințelor arbitrare ale puterii publice în dreptul lor la viața privată, la viața familială, la respectarea domiciliului și la respectarea secretului corespondenței lor. Acest fapt presupune obligații negative din partea autorităților statale, și anume de a nu interveni în mod ilegitim în exercitarea acestor drepturi de către persoanele fizice. Curtea Europeană a subliniat că statele nu au o marjă nelimitată de a supune unor măsuri de supraveghere secretă persoanele aflate sub jurisdicția lor, pentru că s-ar putea ajunge la distrugerea democrației sub pretextul apărării ei (Hotărârea Klass și alții v. Germania, §§ 49-50). Din acest motiv, oricare ar fi sistemul de supraveghere reglementat de legea națională, trebuie să se asigure existența unor garanții adecvate și suficiente pentru eliminarea oricărui abuz în materie, care ar putea fi săvârșit de autoritățile naționale.

19. La Art.28, urmează a prevedea expres prin ce acte normative se vor reglementa mijloacele de înarmare și echipare a Serviciului.

20. La Art.30, în scop de claritate urmează a stabili expres în norma articolului termenul limită de prezentare a raportului anual privind desfășurarea activității Serviciului.

21. La Art.31:

- **la alin.(1)**, cu referire la textul „,conform regulamentului aprobat prin hotărâre a Parlamentului”, urmează a se substitui cu textul „,conform art.28 din Legea nr.797/1996 pentru aprobarea Regulamentului Parlamentului”;

-**la alin.(2)**, urmează a se indica numărul Legii „nr.245/2008”.

22. La Art.32, sugerăm autorului de act normativ să prevadă limitele/aria controlului exercitat de procurori asupra activității SIS.

23. La Art.34, urmează de introdus un alineat separat care va pune în sarcina SIS obligația adoptării actelor normative interne.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, iar oportunitatea adoptării lui ține de prerogativa Parlamentului.

Șef Direcție generală



Ion CREANGĂ