

Pr. 191/
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, nr.198
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/11115 din 18.07.2023
La nr. 191 din 20.06.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii securității statului nr.618/1995 (art.4 și art.10).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.07.18 15:42:31 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: Gheorghiță Vadim, Tel. 022/257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1860
"19"	07 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8897 din 18.07.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii securității statului nr. 618/1995 (art.4 și art.10)

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 RM, iar autor nemijlocit este 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 20 iunie 2023, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 20 iunie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop evitarea neconcordanței dintre Legea securității statului nr.618/1995 și prevederile proiectului de lege privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova în vederea asigurării unității noțiunilor de referință.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune expunerea în redacție nouă a art.4 din Legea nr.618/1995.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului, în ceea ce privește reglementarea acțiunilor, condițiilor și factorilor ce comportă pericol pentru stat, societate și personalitate.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public, dacă normele privind pericolul deosebit pentru securitatea statului vor fi formulate suficient de clar și aplicate în limita cadrului normativ de către reprezentanții Serviciului de Informații și Securitate.

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”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă conține compartimentele necesare și, prin urmare, corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Totodată, specificăm că securitatea Republicii Moldova este afectată de o serie de amenințări care pot degenera în riscuri în cazul ignorării și/sau gestionării inadecvate a acestora. Astfel, în redacția nouă a art.4 alin.(2) din Legea nr.618/1995, propusă în proiect, lit.k) vine să substituie prevederea în vigoare de la art.4 alin.(2) lit.l) din Lege, care stabilește în calitate de pericol deosebit pentru securitatea statului „*cazurile de crimă organizată și/sau corupție, care subminează securitatea statului*”.

Deși norma în vigoare este una mai generală, aceasta lasă loc de manevră în cazul infracțiunilor de corupție, spre deosebire de norma din proiect care reduce drastic din specificul și importanța, pentru securitatea națională, a activităților de prevenire și combatere a flagelului corupției.

Spre deosebire de redacția din proiect a prevederii de la art.4 alin.(2) lit.k) din Legea nr.618/1995, considerăm că viciul corupției prezintă pericol deosebit pentru securitatea statului, fapt care demonstrează că domeniul de activitate al Centrului Național Anticorupție este de importanță majoră pentru securitatea națională a întregii țări.

Potrivit capitolul III Pilonul al VII-lea de integritate: „Sectorul privat” din Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2023, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.56/2017: „[...] Riscuri de corupție se atestă în domeniile reglementării operațiunilor de import-export, protecția concurenței, construcția de spațiu locativ, parteneriatele public-private, guvernanta corporativă, în special în întreprinderile cu cota integrală sau majoritară de stat/municipală etc. În ultimii ani, fraudele din sectorul financiar-bancar, asociate lipsei de transparență a acționariatului, corupției și spălărilor de bani, au generat o profundă dezamăgire și neîncredere a populației față de clasa politică, precum și riscuri considerabile pentru securitatea națională”.

Cu toate acestea, art.13 alin.(1) din Legea nr.618/1995 prevede că sistemul organelor securității statului se constituie din Serviciul de Informații și Securitate al Republicii, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Poliția de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, Serviciul Vamal, precum și din instituțiile de învățământ și alte instituții și organizații nemilitarizate ale organelor securității statului. Centrul Național Anticorupție nu se regăsește printre autoritățile menționate ca făcând parte din sistemul organelor securității statului, fapt care generează premise de incertitudine atât cu privire la poziționarea Centrului în sistemul național al organelor securității statului, cât și referitor la aplicarea corectă și fără echivoc a normelor din cadrul altor acte normative.

Locul Centrului Național Anticorupție în sistemul organelor securității statului nu este clar determinat nici de Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și nici de Legea integrității nr. 82/2017. Potrivit acestora Centrul Național Anticorupție este organ specializat în prevenirea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional.

În contextul celor enunțate supra, considerăm necesară completarea art.13 alin.(1) din Legea nr. 618/1995, după textul „Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova” cu textul „Centrul Național Anticorupție”.

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”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

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, [...]".

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigue care la aplicare pot admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o neconcordanță dintre prevederile acestuia cu reglementările unui document de politici. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Serviciului de Informații și Securitate cu privire la atribuțiile acestuia în scopul asigurării securității statului, al identificării, reducerii sau contracarării vulnerabilităților, factorilor de risc și amenințărilor la adresa securității Republicii Moldova.

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 -
<p>La art.1 pct.1 din proiect art.4 în redacție nouă alin.(2) lit.h) din Legea nr.618/1995 <i>„La art.4, alineatul (2) va avea următorul cuprins: „(2) Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă următoarele fapte: [...] h) amenințării hibride la adresa statului, exprimate prin acțiuni/inacțiuni la nivel național, regional sau mondial care afectează reziliența statului, precum și campanii de propagandă sau dezinformare, de natură să afecteze ordinea constituțională;”</i></p>
<p>Obiecții: Potrivit art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, la elaborarea proiectului de act normativ: „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.</p> <p>Legea nr.615/1995 nu definește noțiunea de „ordine constituțională”. În schimb, art.1 al legii stabilește că: „[...] Prin securitatea statului se înțelege protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor</p>

străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte”.

Un context similar celui utilizat în prevederea analizată este prevăzut în art.17 alin.(3) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, potrivit căruia: „În spațiul audiovizual național este interzisă difuzarea programelor audiovizuale ce constituie discurs care incită la ură, dezinformare, propagandă a agresiunii militare, conținut extremist, conținut cu caracter terorist sau care prezintă o amenințare pentru securitatea națională”.

Prin urmare, pentru asigurarea unui grad mai înalt de concordanță între reglementările actelor normative, considerăm necesară redactarea prevederii examinate.

Recomandări:

Substituirea textului „campanii de propagandă sau dezinformare, de natură să afecteze ordinea constituțională” cu textul „campanii de propagandă sau dezinformare care prezintă o amenințare pentru securitatea națională”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie

- 2 -

La art.1 pct.1 din proiect art.4 în redacție nouă alin.(2) lit.k) din Legea nr.618/1995

„La art.4, alineatul (2) va avea următorul cuprins: „(2) Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă următoarele fapte: [...] k) corupția care are ca subiect persoanele cu funcții cu demnitate publică sau angajați ai organelor de ocrotire a normelor de drept ce intenționează să acționeze în virtutea funcției/ statutului în interesul sau la indicația grupurilor criminale organizate sau organizațiilor criminale sau dacă pun în aplicare scheme de fapte coruptibile ce prejudiciază grav buna funcționare a instituției în care activează;”

Obiecții:

Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea proiectului de act normativ: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Reiterăm că, potrivit Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2023 aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.56/2017, riscuri de corupție se atestă în domeniile:

-) reglementării operațiunilor de import-export;
-) protecției concurenței;
-) construcției spațiului locativ;
-) parteneriatelor public-private;
-) guvernancei corporative, în special în întreprinderile cu cota integrală sau majoritară de stat/municipală;
-) sectorul financiar-bancar, asociate lipsei de transparență a acționariatului, corupției și spălărilor de bani, ceea ce a generat riscuri considerabile pentru securitatea națională.

Prin urmare, fenomenul corupției exprimat prin lipsa de integritate, se manifestă atât în sectorul public, cât și în cel privat. Astfel, determinarea ca pericol deosebit pentru securitatea națională a corupției identificate

doar în baza subiectului – persoane cu funcții cu demnitate publică sau angajați ai organelor de ocrotire a normelor de drept – diminuează arealul acestui flagel. Deoarece, corupția poate avea loc la diferite nivele. Astfel, există corupție care se manifestă prin mici favoruri între un număr mic de persoane (corupția mică), corupția care afectează autoritățile statului la cel mai înalt nivel (corupția mare), cât și corupția care face parte din structura de zi cu zi a societății (corupția sistemică).

Formula actuală a normei nu cuprinde întregul sector public, nemaivorbind de cel privat, în care activează agenți publici responsabili de toate domeniile vieții sociale, care luate în parte prezintă interes și, respectiv, în care pierderea controlului comportă riscuri majore pentru securitatea statului.

Însuși noțiunea de „corupție”, definită în art.4 din Legea integrității nr.82/2017, denotă caracterul general al fenomen negativ în cauză și, prin urmare, posibilitatea manifestării acestuia în toate aspectele vieții sociale.

Astfel, prin corupție se înțelege „*utilizare a funcției, contrar legii, în interes privat. În acest sens, utilizarea funcției poate avea loc în cadrul entităților publice sau private, în mod direct de către deținătorul funcției sau indirect de către intermediari, iar interesul privat poate fi propriu pentru deținătorul funcției sau pentru alte persoane*”.

Luând în considerare argumentele autorilor din nota informativă, consemnăm că prevederile Legii nr. 618/1995 nu trebuie să rezulte direct proporțional din normele legii care reglementează activitatea Serviciului de Informații și Securitate. În caz contrar, apare riscul unor omisiuni care vor diminua mult din esența Legii securității statului.

Recomandări:

Reformularea literei k) în următoarea redacție: *"k) actele de corupție și cele conexe acestuia, care afectează potențialul de dezvoltare a țării, buna guvernare, încrederea în actul justiției și în instituțiile statului, precum și a credibilității și imaginii țării noastre"*.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii securității statului nr.618/1995 este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul evitării neconcordanței dintre Legea securității statului nr. 618/1995 și prevederile proiectului de lege privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova în vederea asigurării unității noțiunilor de referință.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la reglementarea acțiunilor, condițiilor și factorilor ce comportă pericol pentru stat, societate și personalitate.

Luând în considerare riscurile generate de fenomenul corupției, capabil să submineze securitatea națională în cazul ignorării și/sau gestionării inadecvate a acestuia, fapt care demonstrează că domeniul de activitate al Centrului Național Anticorupție este de importanță majoră pentru securitatea națională a întregii țări, considerăm necesară completarea proiectului cu o prevedere suplimentară, după cum urmează: „3. La art.13 alin.(1) după textul „Serviciul de Informații și

Securitate al Republicii Moldova” se completează cu textul „Centrul Național Anticorupție”.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

18.07.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiță , Inspector principal

Digitally signed by Gheorghiță Vadim
Date: 2023.07.18 13:47:37 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

