RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Proiectul de hotărîre privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este președintele Republicii Moldova , autor nemijlocit - Președintele Republicii Moldova

2. Categoria actului normativ propus: Hotărâre a Parlamentului , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Conform notei informative, scopul Strategiei securității naționale este: protejarea și garantarea siguranței tuturor cetățenilor; crearea unui stat puternic și respectat; aderarea la Uniunea Europeană, unde pacea este garantată; sporirea investițiilor și întărirea sectorului de apărare și securitate; progresarea graduală pe calea soluționării conflictului transnistrean; dezvoltarea parteneriatelor de securitate cu cele mai dezvoltate și prospere țări democratice ale lumii; intensificarea luptei de combatere a corupției și crearea instituțiilor puternice care să aplice legea și contribuția Republicii Moldova la securitatea regională și internațională.

4. Respectarea transparenței decizionale

Proiectul de Hotărîre a fost înregistrat în procedura legislativă la data de 24.11.2023, însoțit de scrisoarea Președintelui Republicii Moldova, prin care s-a solicitat examinarea în mod prioritar a acestuia.

Autorul menționează că proiectul a fost suspus avizării, expertizării și consultărilor publice în conformitate cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, actele confirmative fiind parte a Dosarului de însoțire a proiectului.

Atragem atenția că în conformitate cu prevederile art.58 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative şi propunerile legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia se remit Guvernului spre avizare. În acest sens, considerăm necesar avizarea de către Guvern a proiectului de Hotărîre.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă corespunde structurii, însă poate fi caracterizată una formală. Nota informativă conține informații generale, reproduse mot à mot din textul Strategiei, fără a fi argumentate corespunzător.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Proiectul de Hotărîre a Parlamentului vine să adopte Strategia pe domeniul securității naționale. În favoarea necesității elaborării unei noi Strategii, autorul consideră că Strategia de Securitate Națională a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 153/2011, nu mai răspunde amenințărilor și riscurilor interne și extreme, fiind depășită din punctul de vedere al relevanței. Mai mult decît atît, în 2016 a fost elaborat proiectul noii Strategii de Securitate Națională, însă aceasta nu a fost adoptată de Parlament din considerente politice. Prin urmare, Republica Moldova are nevoie de o Strategie în domeniul securității naționale, menită să consolideze reziliența statului pe diferite dimensiuni ale securității și apărării naționale. Astfel, prin noua Strategie, se urmărește creșterea capacității statului de a preveni și contracara materializarea riscurilor la adresa securității naționale, precum și de a asigura activ procesele de integrare europeana și cooperare cu statele partenere în domeniul respectiv.

În urma examinării Notei informative, constatăm argumentarea drept una insuficientă, chiar dacă necesitatea adoptării unei Strategii în domeniul securității naționale o caracterizăm una de importanță majoră. Se conturează caracterul generalist al Notei informative, or aceasta reproduce în linii mari prevederile Strategiei fără a fi însoțite de argumentarea corespunzătoare.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de hotărîre, Strategia și Nota Informativă nu conțin referințe la legislația comunitară și alte standarde internațional relevante.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

În contextul în care Strategia prevede unele acțiuni care presupun alocări financiare cum ar fi: „creșterea graduală a alocărilor bugetare pentru apărare națională, cu scopul de a atinge 1% din PIB în cursul deceniului curent; înzestrarea Forțelor Armate cu echipament modern și tehnologii avansate; reformarea instituțiilor de

aplicare a legii; modernizarea infrastructurii de cale ferată; crearea unei instituții naționale competente în domeniul securității cibernetice; ș.a.”, considerăm necesar avizarea de către Guvern a acestui proiect de Hotărîre prin prisma prevederilor art.131 din Constituție, care prevede că la proiectele de acte legislative şi la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum şi majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, avizul Guvernului este obligatoriu. În acest sens, atragem atenția că în nota de argumentare nu sunt reflectate aspecte cu privire la identificarea surselor financiare necesare pentru implementarea Strategiei securității naționale. Autorul menționează că la etapa de ajustare sau dezvoltare a noilor documente de politici publice, autoritățile de profil vor efectua evaluarea economico-financiara și vor asigura planificarea bugetară pentru realizarea acțiunilor concrete în scopul implementării obiectivelor generale stabilite, în conformitate cu legislația.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Avînd în vedere caracterul Strategiei securității naționale, care îl identificăm de importanță majoră, constatăm necesitatea unei analize de impact. Noul document trebuie să asigure din punct de vedere politic încrederea cetățenilor Republicii Moldova, că în situații dificile, instituțiile statului își vor putea îndeplini una dintre principalele atribuții de a-și proteja în mod fiabil cetățenii și teritoriul țării de pericole amenințătoare. În acest sens, analiza impactului trebuie să se rezume cel puțin la existența unui Plan de acțiuni sustenabil din punct de vedere financiar, cu autorități publice/organe responsabile și cu termeni concreți incluși, aceasta fiind variantă optimă pentru asigurarea implementării documentului.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Strategia este concepută pentru a proteja interesele naționale și a asigura securitatea într-un context global și regional caracterizat de schimbări continue. Acest document propune un set de abordări menite să contracareze amenințările și să valorifice oportunitățile în domeniul securității.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prin aplicarea ulterioară a documentului de politici, nu sunt identificate prejudicii, însă evidențiază o insuficiență notabilă în reglementarea diverselor domenii ale securității naționale. Acest fapt devine evident prin accentul predominant acordat domeniului apărării, cu precădere în ceea ce privește finanțarea Forțelor Armate și înarmarea. Analiza detaliată a riscurilor, amenințărilor și vulnerabilităților relevă că Strategia se concentrează preponderent asupra mediului global/internațional și regional, în timp ce aspectele de

securitate națională la nivel național sunt abordate într-o manieră generală, lăsînd o lacună considerabilă în ceea ce privește reglementarea detaliată. Miza strategică acordată domeniului apărării poate avea implicații semnificative asupra echilibrului general al securității naționale. Chiar dacă acest sector este, fără îndoială, vital pentru protejarea suveranității și integrității teritoriale, este esențial să se acorde o atenție echitabilă și altor aspecte ale securității naționale, cum ar fi securitatea economică, cibernetică, energetică și socială.

Pe de altă parte, identificarea mediului global și regional ca principale surse de riscuri și amenințări sugerează o înțelegere corespunzătoare a contextului internațional. Cu toate acestea, reglementarea doar în linii generale a securității naționale la nivel național poate lăsa vulnerabilități nerezolvate și poate compromite capacitatea țării de a gestiona eficient provocările interne.

În consecință, o revizuire a Strategiei pentru a include și detalia domenii cruciale ale securității naționale, în afara domeniului apărării, este necesară pentru a asigura o abordare cuprinzătoare și echilibrată. O atenție sporită acordată securității economice, sociale și cibernetice poate contribui la consolidarea capacității statului de a răspunde la provocările diverse și în schimbare ale secolului XXI.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Constatăm că proiectul Strategiei securității naționale a Republicii Moldova reprezintă un efort semnificativ în direcția asigurării protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Această inițiativă strategică are la bază preceptele democratice și valorile fundamentale ale unei societăți deschise și libere.

Unul dintre principalele obiective ale Strategiei este acela de a identifica și gestiona potențialele riscuri și amenințări, atît cele interne, cît și cele externe, care ar putea afecta drepturile și libertățile cetățenilor. Astfel, documentul trebuie să acționeze ca un scut de protecție împotriva unor posibile pericole, asigurînd stabilitatea și securitatea necesară pentru a menține un mediu propice respectării drepturilor individuale ale cetățenilor.

În procesul de implementare a Strategiei, trebuie promovată participarea civică și transparența. Implicarea cetățenilor și a societății civile ar asigura o perspectivă plurală asupra securității naționale și ar contribui la menținerea unui echilibru între măsurile de securitate și respectarea drepturilor omului.

Într-o lume în continuă schimbare, Strategia urmează a fi adaptată în permanență la evoluțiile sociale și tehnologice, asigurînd că drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sunt protejate în fața noilor provocări și amenințări emergente.

Prin urmare, Strategia securității naționale a Republicii Moldova trebuie să reflecte un angajament ferm pentru protejarea și respectarea drepturilor cetățenilor, pentru consolidarea unei societăți sigure, deschise și bazate pe principiile democrației.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

În prezent, cadrul normativ existent în Republica Moldova, în domeniul securității naționale, este reglementat de acte precum: Doctrină militară aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.482/1995; Concepția securității naționale aprobată prin Legea nr.112/2008; Strategia securității naționale aprobată prin Hotărîrea

Parlamentului nr.153/2011, Legea securității statului nr.618/1995. Constatăm existența documentelor elaborate în diferite perioade, ce au promovat/promovează diferite curente de gîndire aflate în competiție și divergență. Considerăm, că atît autorul proiectului, cît și Parlamentul Republicii Moldova, trebuie să decidă dacă noul document va înlocui sau va subordona legislația în materie.

În partea ce se referă la introducerea Viziunii Președintelui ca parte integrantă a Strategiei de securitate națională menționăm că, Strategiile de securitate națională ar trebui să reflecte poziția colectivă a întregului stat, nu doar a unui singur exponent al puterii de stat. Introducerea Viziunii Președintelui poate crea percepția că documentul este mai degrabă o expresie a viziunii individuale decît a intereselor generale ale țării. Strategiile de securitate națională trebuie să rămînă neutre și coerente în abordarea lor, evitînd conținutul profund politic sau declarațiile subiective. Documentele strategice sunt elaborate pe termen mediu și lung și trebuie să rămînă valabile indiferent de schimbările la nivelul conducerii statului. Respectiv, strategia trebuie să rămînă relevantă și aplicabilă pe termen lung, indiferent de cine ocupă funcția de președinte. O strategie de securitate națională ar trebui să beneficieze de sprijinul larg al tuturor forțelor politice din Parlament și a celor extraparlamentare care au reprezentare în administrația publică locală.

Strategiile de securitate națională ar trebui să se concentreze pe aspectele strategice și să ofere orientări clare pentru atingerea obiectivelor de securitate.

În concluzie, considerăm că excluderea Viziunii Președintelui din proiectul de strategie poate consolida documentul în calitate de reprezentare autentică a poziției statului, poate contribui la menținerea obiectivității și a caracterului apolitic al documentului și la obținerea unui sprijin mai concentrat, mai eficient mai amplu și durabil în cadrul procesului decizional.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	pct.1	1. Mediul de securitate regional și global în care operează Republica Moldova trece printr-o perioadă de transformări fundamentale. În acest context schimbător, provocările de tip vechi la adresa securității naționale coexistă cu amenințările de tip nou, care sunt în continuă creștere. Totodată, schimbările profunde ce se produc în mediul de securitate oferă noi oportunități Republicii Moldova. Prin urmare, Strategia securității naționale (în continuare - Strategia) vine ca răspuns la tendințele noi, cu caracter benign și malign, în domeniul securității.	Textul ”vine ca răspuns la tendințele noi, cu caracter benign și malign, în domeniul securității” nu corespunde cerințelor din art.54 alin.(1) lit.h) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care stabilește expres că în textul actului ”se utilizează, pe cît este posibil, noțiuni monosemantice, în conformitate cu terminologia juridică.” Obiecția este valabilă pentru tot textul Strategiei și se va lua în considerație la etapa finală de definitivarea a documentului.	Array	Revizuirea textului prin prisma art.54 alin.(1) lit.h) din Legea nr.100/2017.
2	pct.3	3. Strategia este un document de referință pentru toate autoritățile publice centrale și locale cu abilități în domeniul securității și apărării naționale.	Securitatea națională presupune toate domeniile în care se dezvoltă o societate. În acest sens, atragem atenția că Strategia securității naționale nu trebuie să se rezume doar la domeniul apărării.	Array	În pct. 3 se va indica că Strategia este un document de referință pentru toate autoritățile publice centrale și locale, iar textul ”în domeniul securității și apărării naționale” se va exclude.

3	pct.8	8. Obiectivele naționale de securitate ale Republicii Moldova sunt: 8.1. Apărarea independenței, suveranității, unității și integrității teritoriale a țării. 8.2. Protejarea democrației constituționale. 8.3. Garantarea drepturilor fundamentale ale omului, siguranța cetățenilor și a proprietății lor. 8.4. Dezvoltarea socio-economică a țării. 8.5. Menținerea păcii. 8.6. Combaterea corupției. 8.7. Aderarea la Uniunea Europeană. 8.8. Reintegrarea pașnică a regiunii transnistrene. 8.9. Contribuția la restabilirea păcii și stabilității în bazinul Mării Negre. 8.10. Protejarea mediului ambiant.	La pct.8 ”Obiectivele naționale de securitate” le considerăm incomplete și expuse în mod haotic.	Array	Întru urmarea unei logici juridice și respectarea priorităților ce stau la baza unui stat de drept, considerăm oportună expunerea pct.8 în următoarea redacție: ”8.1. Respectarea și protejarea prevederilor și democrației constituționale. 8.2. Apărarea independenței, suveranității, unității și integrității teritoriale a țării. Menținerea păcii. Reintegrarea pașnică a regiunii transnistrene. 8.3. Garantarea drepturilor fundamentale ale omului, siguranța cetățenilor și a proprietății acestora. 8.4. Combaterea corupției și dezvoltarea socio-economică a țării. 8.5. Aderarea la Uniunea Europeană. 8.6. Contribuția la restabilirea păcii și stabilității în bazinul Mării Negre. 8.7. Protejarea mediului ambiant. 8.8. Fortificarea sistemului de sănătate.”
4	pct.9	9. Principiile politicii de securitate națională sunt repere care ghidează efortul organelor abilitate în domeniul securității statului pe plan intern, precum și în relația cu partenerii externi.	La pct.9 „principiile”, în baza cărora se realizează obiectivele naționale de securitate, le identificăm improprii institutului de ”securitate națională”.	Array	Considerăm că principiile urmează a fi revizuite cel puțin prin prisma art.6 al Legii securității statului nr.618-XIII din 31.10.95 care stabilește expres principiile distincte ale securității naționale.

5	pct.21.3.1, pct.28.2.1	21.3. În domeniul politicii sociale: 21.3.1. Capacitatea administrativă redusă a instituțiilor publice. 28.2. Ordinea și securitatea publică: 28.2.1. Reformarea instituțiilor de aplicare a legii.	Se operează cu termeni precum ”reformarea sistemului de aplicare a legii”, ”reformarea instituțiilor de aplicare a legii”. Acest fapt ridică semne de întrebare, or nu este clar despre reformarea cărui sistem este vorba, iar în acest sens este necesară claritatea normei.	Array	Este necesar de revizuit aceste prevederi pentru a reda claritate normelor.
6	pct.28.1.5	28.1. Securitatea militară și apărarea națională: 28.1.5. Consolidarea parteneriatului privilegiat strategic multidimensional în domeniul securității și apărării cu România.	Nu este acordată atenție sporită colaborării cu țările vecine România și Ucraina, care au un rol crucial în asigurarea securității regionale și nemijlocit a Republicii Moldova.	Array	Considerăm oportună expunerea reglementărilor pe segmentul ”colaborarea și interacțiunea Republicii Moldova cu țările vecine România și Ucraina” într-un bloc/capitol separat al Strategiei, or în lumina evenimentelor de ultimă oră , această colaborare este una specifică și de importanță majoră.
7	pct.28.1.6	28.1. Securitatea militară și apărarea națională: 28.1.6. Dezvoltarea și aprofundarea parteneriatelor în domeniul securității și apărării cu Franța, Germania, Polonia, Italia, Republica Cehă, Lituania, Letonia, Estonia, Țările de Jos, Suedia, Spania.	Se enumeră mai multe state, fără a fi indicată denumirea oficială a statelor (denumirea protocolară), așa cum sunt recunoscute ele pe plan internațional.	Array	În partea ce vizează enumerarea statelor cu care urmează a fi aprofundate parteneriatele în domeniul securității și apărării, considerăm necesar a fi indicată denumirea oficială a statelor (denumirea protocolară) în calitate de entitate juridică recunoscută la nivel internațional.

8	pct.31	31. Coordonarea aplicării unitare și monitorizarea implementării Strategiei îi revine Consiliului Suprem de Securitate. Autoritățile administrației publice centrale și locale vor informa Consiliul Suprem de Securitate cu privire la punerea în aplicare a Strategiei. Consiliul Suprem de Securitate, la rândul său, va informa anual Parlamentul despre progresele atinse în realizarea Strategiei.	Stabilirea unei astfel de subordonări/ierarhii la capitolul coordonare, implementare și raportare o găsim defectuoasă, or evidențiem încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.6 din Constituție și a art.96 din Constituție care prevede că ”Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a statului şi exercită conducerea generală a administrației publice”.	Array	Considerăm că rolul de responsabil de întreg procesul de monitorizare, implementare precum și raportare trebuie să revină Guvernului, întrucît Guvernul este cel ce deține toate pîrghiile necesare în acest sens.

IV. CONCLUZII

În contextul celor menționate mai sus, ținem să atenționăm că, în vederea existenței Legii nr.618 din 31.10.1995 și a Concepții securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Legea nr.112 din 22.05.2008 prin care s-au trasat direcțiile generale privind securitatea națională, necesitatea aprobării unei strategii noi trebuie să fie una bine argumentată. Concepția securității naționale a Republicii Moldova este un document care reflectă evaluarea generală a mediului de securitate pe plan național şi internațional în care operează Republica Moldova şi definește scopul securității naționale, liniile directorii de bază pentru securitatea națională, valorile şi principiile generale ce urmează a fi protejate de statul şi de societatea moldovenească, însă, Strategia este actul vizat care trebuie să conțină acțiunile concrete ce vor fi întreprinse, va prevedea expres autoritățile responsabile de monitorizarea, implementarea și raportarea rezultatelor. Cu regret, constatăm că Strategia nouă este un document care dublează în mare parte prevederile concepției menționate, operează cu date și informații generaliste, este axată pe riscuri, mai puțin pe modalități de realizare, nu indică concret autoritățile publice responsabile și pașii ce urmează a fi întreprinși.

Drept urmare concluzionăm că, Strategia nouă nu întrunește elementele distincte ale unei strategii precum riscurile securității naționale, obiectivele statului în domeniul securității, căile sau modalitățile de realizare a acestor obiective și mijloacele necesare.

În această ordine de idei recomandăm revizuirea strategiei prin prisma propunerilor expuse mai sus și găsirea oportunităților de îmbunătățire a acesteia în scopul obținerii unui document de politici practic și care să corespundă tendințelor viitoare ale țării.