RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Lege pentru modificarea unor acte normative (Legea securității statului nr.618/1995 – art.4; Legea nr.619/1995 privind organele securității statului – art.3, 8)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este deputat în Parlament , autor nemijlocit - Serviciul de Protecție și Pază de Stat

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , 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

Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat având drept scop perfecționarea/ajustarea cadrului normativ și anume modificarea Legii securității statului nr. 618/1995 și Legii nr. 619/1995 privind organele securității statului.

Autorul insistă asupra următoarelor - „Reieșind din drepturile și obligațiile atribuite Serviciului de Protecție și Pază de Stat, precum și luând în considerare mediul regional de insecuritate, se impune completarea articolului 4 alineatul (2) din Legea securității statului nr. 618/1995 cu o prevedere nouă, or, în acest sens, amenințările publice, hibride, inclusiv prin intermediul rețelelor de socializare, acțiunile prin care s-ar atenta la viața, integritatea fizică, libertatea de acțiune, sănătatea și securitatea persoanelor beneficiare de protecție de stat constituie pericol deosebit pentru securitatea statului. Aici, este important de reținut că amenințările în adresa demnitarilor beneficiari de protecție de stat pot avea loc prin diferite forme (publice, hibride, prin intermediul rețelelor de socializare), astfel, urmează a fi întreprinse toate măsurile pentru a preveni și contracara aceste acțiuni. În context, este necesară și operarea modificărilor în Legea nr. 619/1995 privind organele securității statului.”

Autorul nu specifică și nu analizează problemele, în soluționarea cărora promovează proiectul. Pentru acest motiv, rămâne neclar modul în care proiectul „perfecționează/ajustează” cadrul normativ.

În fapt, prin proiect, se extinde lista faptelor care prezintă pericol deosebit pentru securitatea statului - listă conținută la art. 4 alin. (2) din Legea nr. 618/1995. În acest mod, din câte înțelegem, din perspectiva Serviciului de Protecție și Pază de Stat (SPPS), se extind temeiurile în virtutea cărora și lista de persoane care pot beneficia de protecție de stat în condițiile Legii nr. 134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat.

Însă, lista faptelor care constituie pericol deosebit pentru securitatea statului este una importantă și din perspectiva altor organe. Cu titlu de exemplu poate servi Serviciul de Informații și Securitate (SIS), care, în temeiul art. 1 alin. (3) din Legea nr. 136/2023 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, planifică, organizează și desfășoară activități pentru culegerea, verificarea, evaluarea, stocarea, păstrarea și valorificarea informațiilor necesare apărării ordinii constituționale, garantării și protecției drepturilor și libertăților fundamentale, precum și pentru identificarea, prevenirea și contracararea vulnerabilităților, a factorilor de risc și a amenințărilor care pun sau ar putea pune în pericol securitatea Republicii Moldova. Astfel, în conformitate cu art. 3 alin. (1) lit. a) din legea citată, una din atribuțiile SIS constituie elaborarea și realizarea, în limitele competenței, a unui sistem de măsuri orientate spre identificarea, prevenirea și contracararea pericolelor indicate la art. 4 alin. (2) din Legea nr. 618/1995. În corespundere cu art. 7 alin. (1) pct. 5) din legea menționată, SIS , pentru realizarea atribuțiilor, este în drept să prezinte autorităților publice, persoanelor juridice, indiferent de tipul de proprietate, sesizări în formă scrisă privind înlăturarea cauzelor și condițiilor care contribuie la apariția/realizarea pericolului la adresa securității statului și să solicite prezentarea informațiilor privind executarea prescripțiilor. Mai mult, informațiile privind pericolele indicate la art. 4 alin. (2) din Legea nr. 618/1995 pot servi drept temeiuri pentru desfășurarea măsurilor contrainformative, în temeiul art. 10 pct. 1) lit. a) din Legea nr. 179/2023 privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă. Este de reținut că, în condițiile art. 9 din Legea nr. 179/2003, constituie măsuri contrainformative:
- identificarea abonatului sau utilizatorului unei rețele de comunicații electronice ori al unui serviciu al societății informaționale;
- cercetarea domiciliului și/sau, după caz, instalarea în acesta a aparatelor care asigură supravegherea video/audio, fotografierea sau constatarea unor circumstanțe de fapt;
- supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice;
- interceptarea comunicărilor;
- obținerea accesului la informația care se află sau se procesează într-un sistem informatic, pe dispozitive sau echipamente de comunicații și/sau monitorizarea acesteia;
- colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice;
- reținerea, cercetarea, predarea, percheziționarea sau ridicarea trimiterilor poștale;
- înregistrarea video/audio a conținutului comunicărilor;
- blocarea accesului la rețelele de comunicații electronice pentru un sistem informatic, un dispozitiv sau un echipament ori pentru o societate informațională, blocarea unor servicii de comunicații electronice;
- ridicarea operativă;
- obținerea accesului la informația financiară sau monitorizarea tranzacțiilor financiare;
- urmărirea vizuală și/sau documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice, precum și localizarea ori urmărirea prin sistemul de poziționare globală sau prin alte mijloace tehnice.

Astfel, proiectul vizează nu numai SPPS, eventualele persoane beneficiare de protecție de stat și terții în legătură cu măsurile de protecție aplicate. Proiectul comportă un interes public sporit prin efectul pe care îl poate avea asupra drepturilor și libertăților omului.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În speță, nu am identificat vreun anunț din partea autorului privind inițierea elaborării deciziei.

În ceea ce privește termenul de plasare și consultare a proiectului, reținem următoarele.

Proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului în data înregistrării 26.02.2024, termenul limită pentru prezentarea opiniei fiind stabilit, potrivit anunțului comisiei parlamentare permanente sesizate în fond, 15.03.2024.

Astfel, în fond, s-au respectat termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunţului privind organizarea consultărilor publice.

Totuși, este de menționat că comisia parlamentară a stabilit un termen mai restrâns decât cel așteptat în virtutea pct. 7.2. din Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023 - 15 zile lucrătoare din data publicării proiectului.

În partea ce ține de sinteza recomandărilor, aceasta urmează a fi publicată pe pagina web a autorului în condițiile exigențelor impuse de cadrul normativ.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

În conformitate cu art. 30 alineatele (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - 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; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize.

În speță, structura notei informative asupra proiectului corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

În corespundere cu art. 25 alineatele (1)-(2) și (5) din Legea nr. 100/2017, elaborarea proiectelor actelor normative trebuie să fie precedată, în funcţie de importanţa şi complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesităţii sau lipsei acesteia privind iniţierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoaşterea temeinică a realităţilor social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislaţia altor state, inclusiv a ţărilor Uniunii Europene. În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului şi/sau care prevede reorganizări şi reforme structurale ori instituţionale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza iniţiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activităţii de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislaţie. Informaţiile şi recomandările obţinute în urma efectuării studiilor de cercetare se includ în nota informativă, întocmită conform art. 30 din Legea nr. 100/2017.

Proiectul nu este suficient de argumentat.

Lipsește o analiză a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite - nu se face decât o referință generală la necesitatea perfecționării/ajustării cadrului normativ și la mediul regional de insecuritate.

Lipsește o analiză a principalelor prevederi ale proiectului din perspectiva noutății – nu se face decât o citare a prevederilor.

Lipsește fundamentarea economico-financiară a proiectului. Autorul pretinde că implementarea proiectului nu implică cheltuieli bugetare, deși extinderea temeiurilor și subiecților, în privința cărora vor putea fi declanșate anumite măsuri, va necesita eforturi și resurse suplimentare.

Lipsește o analiză a modului de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare. Nu este clar care vor fi modificările necesare la „cadrul normativ instituțional al Serviciului de Protecție și Pază de Stat”.

Mai mult, nu este clar cum coroborează proiectul cu normele relevante din cadrul normativ aferent activității SIS, dar și cu alte prevederi în vigoare. Cu titlu de exemplu, ne referim la Amenințarea cu omor ori vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății, dar și la Atacul asupra persoanei care beneficiază de protecție internațională, fapte pasibile de a fi urmărite și sancționate penal, în temeiul articolelor 142 și art. 155 din Codul penal.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota / proiectul nu conține referințe la acquis-ul comunitar, însă proiectul nici nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Nota / proiectul nu conține nici referințe la alte standarde internaționale relevante, deși, eventual, o analiză din perspectiva dreptului comparat ar fi binevenită.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Așa cum am menționat mai sus, proiectul nu este fundamentat economico-finanicar, deși, în opinia noastră, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Dosarul proiectului nu conține analiza impactului de reglementare, deși, în viziunea noastră, ar trebui s-o conțină. Măsurile de protecție de stat, dar și cele contrainformative pot aduce atingere intereselor terților, inclusiv persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

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

10. Analiza ex-ante.

Dosarul proiectului nu conține analiza ex-ante, deși, în viziunea noastră, ar fi trebuit s-o conțină.

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.

În fapt, prin proiect se promovează interesele persoanelor, care, eventual, pot beneficia de protecție de stat. Această promovare nu este una legitimă atât timp cât temeiurile acordării acestei protecții sunt formulate general și confuz, astfel oferind posibilitatea unei aplicări arbitrare.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Promovarea proiectului este susceptibilă de a prejudicia drepturile și libertățile omului, acest lucru nefiind justificabil.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Așa cum am menționat, prin proiect se extinde lista temeiurilor de declanșare a măsurilor contrainformative. Din această perspectivă, în special, proiectul este cu impact asupra drepturilor omului, prevederile proiectului fiind vulnerabile. În conformitate cu art. 8 din CEDO, orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului sau a corespondenței sale. Nu este admis amestecul unei autorități publice

în executarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și 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. CtEDO a dezvoltat o vastă jurisprudență cu referință la art. 8 din CEDO, cristalizând criteriile, în temeiul cărora constată caracterul justificabil al ingerinței în exercitarea dreptului protejat, aceste criterii fiind: ingerința este prevăzută de lege; ingerința urmărește un scop legitim; ingerința este necesară într-o societate democratică.

Pentru a fi considerată „prevăzută de lege", ingerința contestată trebuie să aibă o bază legală, legea în cauză urmând să fie accesibilă, clară și previzibilă, dar și să conțină măsuri de protecție contra acțiunilor arbitrare ale autorităților publice. Există suficiente cauze în care o lege necalitativă în domeniu a constituit temei pentru constatarea încălcării art. 8 din CEDO (Iordachi și alții v. Moldova), după cum însăși existența unei legislații ce autorizează o urmărire secretă constituie temei suficient pentru calificarea reclamantului în calitate de victimă a violării dreptului la viața privată (Klass v. Germania, Malone v. Regatul Unit).

În opinia noastră, prevederile promovate, atât timp cât sunt generale și confuze, nu oferă suficientă calitate care ar justifica ingerința în drepturile și libertățile omului.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Reținem cele constatate la Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului. În conformitate cu art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Nu se admite nicio restrângere a drepturilor proclamate în articolele 20-24 din Constituție, acestea ținând de: Accesul liber la justiție (art. 20); Prezumția nevinovăției (art. 21); Neretroactivitatea legii (art. 22); Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23); Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24). Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Astfel, pentru ca restrângerea unor drepturi și libertăți să fie una justificabilă, aceasta trebuie:
- să fie prevăzută de lege;
- să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional;
- să fie necesară în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării și divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției;
- să fie proporțională cu situația care a determinat-o;
- să nu atingă existența dreptului sau a libertății.

În opinia noastră, măsurile contrainformative, care pot fi aplicate, rămân disproporționate situațiilor, care le-au determinat, atât timp cât temeiurile pentru efectuarea acestora sunt listate în termeni prea generali și fără a lua în considerare gravitatea amenințărilor.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

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

1	I	La articolul 4 din Legea securității statului nr. 618/1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 10-11, art. 117), cu modificările ulterioare, alineatul (2) se completează cu litera s) cu următorul cuprins: „s) amenințările publice, hibride, inclusiv prin intermediul rețelelor de socializare, acțiunile prin care s-ar atenta la viața, integritatea fizică, libertatea de acțiune, sănătatea și securitatea persoanelor beneficiare de protecție de stat.”.	Normele sunt generale și confuze. În primul rând, nu este clar ce se are în vederea prin „amenințări hibride”. De altfel, în corespundere cu art. 4 alin. (2) lit. h) din Legea nr. 618/1995, una din fapte care prezintă pericol deosebit în adresa statului constituie apariția amenințărilor hibride la adresa statului, exprimate prin acțiuni/inacțiuni la nivel național, regional sau mondial, care afectează reziliența statului, precum și prin campanii de propagandă ostilă sau de dezinformare, care pot dăuna regimului constituțional. Astfel, se concretizează noțiunea de „amenințări hibride”, aceasta având un alt sens decât cel care ar putea fi dedus din proiect. La fel, constituie o problemă neluarea în considerare, la calificarea faptei ca pericol deosebit, a vreunor circumstanțe de fapt. În comparație, art. 155 din Codul penal incriminează amenințarea cu omor ori cu vătămarea gravă a integrităţii corporale sau a sănătăţii, săvârșită inclusiv prin intermediul unui sistem informatic, dacă a existat pericolul realizării acestei amenințări. În același sens sunt și prevederile din art. 142 din Codul penal, care incriminează ca atac asupra persoanei care beneficiază de protecție internațională, amenințarea cu săvârșirea anumitor acțiuni numai dacă a existat pericolul realizării acestei amenințări. Nici noțiunea „rețele de socializare” nu este una potrivită, aceasta, la fel, nefiind definită nici în proiect, nici în cadrul normativ. Or, amenințarea ar putea fi făcută, de exemplu, și printr-un comentariu la o știre de pe un portal de știri.	Array	Suntem în imposibilitate de a veni cu recomandări atât timp cât nu este clară problema în soluționarea cărora se promovează proiectul.

IV. CONCLUZII

În calitate de concluzie generală, reținem următoarele:

Proiectul nu poate fi susținut de principiu.

Proiectul este insuficient de fundamentat și suscită probleme din perspectiva drepturilor omului.

Proiectul nu corespunde criteriilor minime de calitate, astfel potențiala ingerință în drepturile omului fiind disproporționată și, prin urmare, nejustificabilă.

Atât timp cât autorul nu explică problema în soluționarea cărora se promovează proiectul, suntem în imposibilitate de a veni cu recomandări, singura sugestie fiind – renunțarea de la proiect.