



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. 06/2-3849 din 05.07. 2019
La nr.86 din 24 iunie 2019

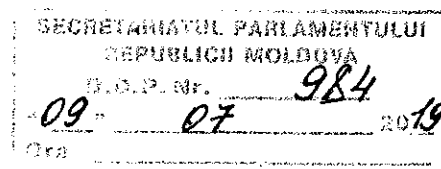
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru completarea Legii securității statului nr.618-XIII din 31 octombrie 1995.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție, pe 5 (cinci) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5930 din 05.07.2019

la proiectul de lege pentru completarea Legii securității statului nr.618-XIII din 31 octombrie 1995

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 autori nemijlociți sunt un grup de 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 privind 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 24 iunie 2019, 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 24 iunie 2019. Astfel, în procesul de promovare a proiectului, rigorile de asigurare a transparenței decizionale, prevăzute la art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, au fost respectate parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop consolidarea activității Consiliului Suprem de Securitate pentru consultarea Președintelui Republicii Moldova în probleme de politică externă și internă a statului, precum și prevenirea blocării activității acestuia.

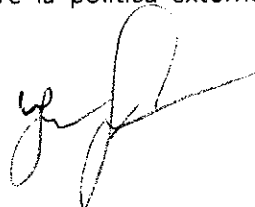
Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.12 din Legea securității statului nr.618 din 31 octombrie 1995, după cum urmează:

1. substituirea prevederii de la alin.(5) potrivit căreia „*membrii Consiliului Suprem de Securitate nu au împuterniciri suplimentare de factori de decizie și nu au dreptul de a emite dispoziții care să depășească limitele competențelor conferite de funcția pe care o dețin*”, cu responsabilizarea acestora în ceea ce privește executarea deciziilor Consiliului;
2. abrogarea alin.(6), care stabilește condițiile care urmează a fi întrunite de către candidatul la funcția de secretar al Consiliului Suprem de Securitate;
3. completarea cu patru alineate noi, care prevăd:
 - obligarea autorităților publice centrale, celor subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență, persoanelor juridice publice autonome să furnizeze orice date și informații, inclusiv cele care constituie secret de stat, bancar sau comercial, care vizează securitatea națională și ordinea publică;
 - obligarea entităților enumerate să conlucreze și să prezinte rapoarte, inclusiv operative, statistice, științifice, precum și alte informații la solicitarea Consiliului Suprem de Securitate;
 - răspunderea contravențională sau penală pentru refuzul autorităților menționate de a furniza datele solicitate de către Consiliu.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează consolidarea capacității Consiliului Suprem de Securitate, în calitate de organ consultativ al Președintelui Republicii Moldova, cu privire la politica externă și internă a statului, precum și asigurarea apărării naționale.



Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

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 autorul a specificat: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ.

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 mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, însă autorul a omis menționarea acestui fapt în nota informativă.

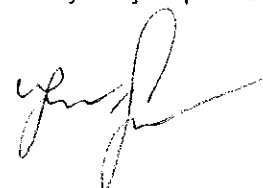
II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textului 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, [...]"

Textul proiectului nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei



juridice.

În acest context, menționăm utilizarea de către autori a noțiunii de „lovit de nulitate” a actelor normative, care nu este reglementată în Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative.

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 au fost identificate atât norme contradictorii, cât și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

La acest aspect, consemnăm contradicția dintre prevederea de la art.I pct.1 din proiect și norma de la art.12 alin.(1) din Legea securității statului, precum și conflictul dintre art.I pct.3 din proiect, alin.(10) cu care se propune completarea art.12 din Legea 618/1995 și prevederile Codului contravențional și Codului penal.

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

Prin proiect autorul propune investirea Consiliului Suprem de Securitate cu funcții deliberative, precum și sancționarea contravențională sau penală a autorităților publice centrale, celor subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență, persoanelor juridice publice autonome, pentru refuzul de a furniza datele și informațiile solicitate de Consiliu, inclusiv cele care constituie secret de stat, bancar sau comercial, care vizează securitatea națională și ordinea publică.

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



La art.I pct.1 din proiect

„Alineatul (5) va avea următoarea redacție: „(5) Membrii Consiliului Suprem de Securitate sunt responsabili de executarea deciziilor acestuia”;

Obiecții:

În nota informativă, autorul menționează necesitatea investirii cu funcții deliberative a Consiliului Suprem de Securitate, în rezultatul crizei instituționale cu privire la coordonarea eforturilor de asigurare a securității naționale și a blocajului legislativ în cadrul funcționării acestuia. Autorul indică faptul că în situația de criză constituțională, Consiliul Suprem de Securitate s-a întrunit și a luat o serie de decizii de importanță socială cu impact asupra securității naționale.

Cu referire la acest aspect, consemnăm că potrivit prevederii de la art.12 alin.(1) al Legii securității statului: *„Consiliul Suprem de Securitate este un organ consultativ, care analizează activitatea ministerelor și a altor autorități administrative centrale în domeniul asigurării securității naționale și prezintă recomandări Președintelui Republicii Moldova în probleme de politică externă și internă a statului”.*

O prevedere similară se conține și în art.26 alin.(1) din Legea nr.345/25.07.2003 cu privire la apărarea națională, conform căreia: *„Pe lângă Președintele Republicii Moldova, în calitate de organ consultativ, activează, pe timp de pace, Consiliul Suprem de Securitate, care elaborează și prezintă recomandări în probleme ce țin de asigurarea apărării naționale”.*

Prin urmare, având statutul unui organ consultativ, Consiliul Suprem de Securitate nu are dreptul de a adopta careva decizii.

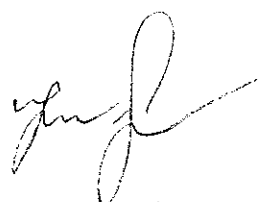
Potrivit datelor Studiului Institutului de Politici Publice „Consiliul Securității Naționale în procesul de luare a deciziilor. Analiză comparată: Republica Moldova, România și Ucraina”: *„Consiliul Securității Naționale trebuie să fie organ consultativ pe lângă Președinte, indiferent de forma de guvernare, de structura de stat sau de situația social-economică și politică din stat. Autoritatea investită de Constituție cu dreptul de a exercita puterea de stat este Președintele Republicii, care are anumite obligații și responsabilități. Deciziile pe care le adoptă șeful statului trebuie să-i aparțină personal. În cazul în care Consiliul Securității Naționale s-ar transforma într-un organ deliberativ, în ordinea constituțională ar mai apărea o autoritate care exercită puterea de stat, deci ar fi nevoie de reglementare constituțională și de investitură din partea Parlamentului ca autoritate reprezentativă supremă. Apoi, ar trebui să ținem cont și de faptul că, deși șeful statului se va afla în fruntea acestui organ, el fiind colectiv, va putea adopta unele decizii contrare voinței Președintelui”.*

În contextul aspectelor enunțate mai sus, considerăm că abrogarea normei de la art.12 alin.(5) al Legii 618/1995, nu este justificată.

Dezvoltînd ideea imposibilității investirii Consiliului Suprem de Securitate cu atribuții deliberative, menționăm o eventuală încălcare a principiului separării puterilor în stat, stabilit în art.6 din Constituție, potrivit căruia: *„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”.*

Astfel, potrivit art.12 alin.(4) al Legii securității statului, din componența Consiliului Suprem de Securitate, în afară de Președintele Republicii Moldova, care este și președintele Consiliului, fac parte din oficiu:

- doi deputați - Președintele Parlamentului și președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului;
- trei membri ai Guvernului - Prim-ministrul, ministrul apărării, ministrul afacerilor interne;
- directorul Serviciului de Informații și Securitate;



- Procurorul General - reprezentantul instituției care face parte din cadrul organelor puterii judecătorești;
- guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei.

Neoficial, Consiliul poate adopta anumite decizii lucrative, care ar determina membrii acestuia să prezinte informațiile relevante și necesare pentru șeful statului. Însă, după cum au menționat și autorii studiului indicat mai sus: „Deciziile Consiliului Securității Naționale nu au forța normei juridice și nu sunt obligatorii pentru executare, acestea sunt consultative, cu caracter de recomandare. Acestui fapt i se datorează și procedura simplificată de adoptare. Problema sau situația de criză apărută este studiată într-un timp restrâns în cadrul fiecărei dintre instituțiile implicate, după care membrii Consiliului o examinează, ascultă opiniile altor persoane competente și adoptă decizia respectivă. Plusul acestui mecanism de adoptare a deciziilor este operativitatea sa, extrem de eficientă”.

Cu totul altul este exemplul României, unde art.1 din Legea nr.415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, stabilește că: „Consiliul Suprem de Apărare a Țării este autoritatea administrativă autonomă învestită, potrivit Constituției, cu organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională”.

Totodată, art.119 din Constituția României prevede că: „Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii”.

La acest capitol, specificăm că și componența Consiliului Suprem de Apărare a Țării este diferită de cea a Consiliului Suprem de Securitate. Astfel, potrivit art.5 al Legii 415/2002, Președintele României îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Primul-ministru al Guvernului României îndeplinește funcția de vicepreședinte al Consiliului, iar membrii Consiliului Suprem de Apărare a Țării sunt: ministrul apărării naționale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiției, ministrul industriei și resurselor, ministrul finanțelor publice, directorul Serviciului Român de Informații, directorul Serviciului de Informații Externe, șeful Statului Major General și consilierul prezidențial pentru securitate națională. Prin urmare, majoritatea membrilor Consiliului Suprem de Apărare a Țării reprezintă puterea executivă.

Este de remarcat faptul că atât Președintele României, cât și Primul-ministru al Guvernului României, nu sunt considerați membri ai Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Recomandări:

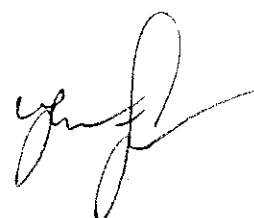
Expunerea art.1 pct.1 din proiect în următoarea redacție: „După alineatul (5) se completează cu un nou alineat (5)¹, cu următorul conținut: „Membrii Consiliului Suprem de Securitate sunt responsabili de executarea deciziilor acestuia privind prezentarea informațiilor necesare pentru înțelegerea corectă a situației din domeniul politicii interne/externe a statului și asigurării securității naționale, care să permită Președintelui luarea deciziilor corespunzătoare.””.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale



La art.I pct.3 din proiect, alin.(9) cu care se propune completarea art.12 din Legea 618/1995 „Articolul se completează cu alineatele (7)-(10) în următoarea redacție: ...

(9) Orice prevedere sau clauză, contrară prevederilor prezentei legi, este lovită de nulitate."

Obiecții:

Legea cu privire la actele normative, în art.7 alin.(3) stabilește că: „În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin.(3) și (4)".

Potrivit art.5 alin.(3) din aceeași Lege: „Normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială".

Deși Legea securității statului este una special, aceasta conține prevederi de ordin general cu privire la securitatea statului ca parte integrantă a securității naționale, motiv pentru care, considerăm că aceasta nu poate avea prioritate față de legile speciale, care reglementează: activitatea specială de investigație, activitatea organului de urmărire penală, răspunderea contravențională sau penală, activitatea instituțiilor pe care le reprezintă membrii Consiliului Suprem de Securitate etc.

La rîndul său, alin.(4) al art.5 din Legea 100/2017 stipulează că: „Normele juridice derogatorii sînt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sînt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma derogatorie".

În contextul prevederii enunțate, norma examinată din proiect nu poate fi interpretată ca fiind una derogatorie, deoarece nu se aplică unei situații determinate. Dimpotrivă, aceasta are caracter universal și poate fi interpretată ca avînd prioritate inclusiv în raport cu prevederile Constituției Republicii Moldova și actelor internaționale la care Republica Moldova este parte, ceea ce este un nonsens.

Menționăm că Legea cu privire la actele normative nu prevede procedura de „lovire de nulitate" a actului sau a cărorva prevederi din actul normativ.

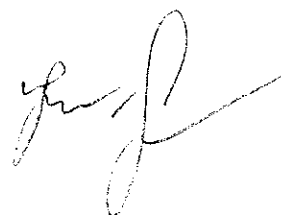
Articolul 74 alin.(1) din Legea 100/2017 stabilește expres cazurile de încetare a acțiunii actului normativ, și anume:

- a) abrogarea actului;
- b) declararea neconstituționalității actului sau, după caz, a ilegalității acestuia prin hotărîre definitivă a instanței competente;
- c) expirarea termenului de aplicare a actului;
- d) consumarea actului;
- e) în cazul în care actul a devenit desuet.

Totodată, în norma examinată, autorul utilizează, de o potrivă, noțiunile de „prevedere" și „clauză", pe care le considerăm, anume în acest caz, ca fiind incompatibile din punct de vedere juridic.

Astfel, noțiunea de „nulitate", utilizată în legislația națională, ține de domeniul civil (capitolul III „Nulitatea actului juridic" Cod civil), și se referă la actele juridice.

În sensul Codului civil, nulitatea actului juridic este sancțiunea ce intervine în cazul în care, la încheierea actului juridic civil, nu au fost respectate dispozițiile legale referitoare la condițiile de validitate a actului



juridic, desființându-l. Condiția de bază de aplicare a nulității este încălcarea unei norme legale imperative. Anume în acest context este corectă expresia - *orice clauză, contrară prevederilor legii, este lovită de nulitate*. Însă, sintagma respectivă este o reproducere a dispozițiilor Codului civil, o dublare a prevederilor acestuia și, prin urmare, este inutilă (art.55 alin.(4) din Legea 100/2017).

În concluzie, sintagma „*orice prevedere sau clauză, contrară prevederilor prezentei legi, este lovită de nulitate*” este lipsită de sens juridic și nu va putea fi aplicată din considerentul că institutul nulității se aplică exclusiv actului juridic civil, definit în art.308 Cod civil ca fiind „*manifestarea de către persoane fizice și juridice a voinței îndreptate spre nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile*”.

Considerăm că ambiguitatea normei examinate, în loc să faciliteze, va bloca și mai mult activitatea Consiliului Suprem de Securitate.

Recomandări:

Excluderea alin.(9), cu care se propune completarea art.12 din Legea 618/1995, art.1 pct.3 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

La art.1 pct.3 din proiect, alin.(10) cu care se propune completarea art.12 din Legea 618/1995

„Articolul se completează cu alineatele (7)-(10) în următoarea redacție: ...

(10) Refuzul autorităților menționate la alin.(7) de a furniza datele solicitate de către Consiliu, atrage răspunderea penală sau contravențională în condițiile legii.”

Obiecții:

Norma are mai mult un caracter declarativ, decât unul practic.

În acest context, menționăm:

1. art.17 alin.(1) Cod contravențional, potrivit căruia: „*O persoană juridică, cu excepția autorităților publice, este pasibilă de răspundere contravențională pentru o faptă prevăzută de prezentul cod dacă: ...*”;
2. art.21 alin.(4) Cod penal, conform căruia: „*Persoanele juridice, cu excepția autorităților publice, răspund penal pentru infracțiunile pentru săvârșirea cărora este prevăzută sancțiune pentru persoanele juridice în partea specială din prezentul cod*”.

Prin urmare, autoritățile publice nu sunt pasibile de răspunderea contravențională sau penal.

Recomandări:


Excluderea alin.(10), cu care se propune completarea art.12 din Legea 618/1995, art.1 pct.3 din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale



IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru completarea Legii securității statului nr.618-XIII din 31 octombrie 1995, a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul consolidării activității Consiliului Suprem de Securitate pentru consultarea Președintelui Republicii Moldova în problemele de politică externă și internă a statului, precum și prevenirea blocării activității acestuia.

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


Proiectul nu este în detrimentul interesului public, deoarece va contribui la facilitarea activității Președintelui Republicii Moldova în ceea ce privește politica externă/internă a statului și asigurarea apărării naționale, prin consolidarea capacităților funcționale ale Consiliului Suprem de Securitate în calitate de organ consultativ al șefului statului.

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

- concurența normelor de drept;
- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.

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

05.07.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu , *Inspector principal*