

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 03/2-3624 din 22.06. 2017
La nr.03/5617 din 31 mai 2017

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative (art.14 din Legea nr.753/23.12.1999; art.7 alin.(1), art.36 alin.(1) din Legea nr.170/19.07.2007)

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4247 din 22.06.2017

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (art.14 din Legea nr.753/23.12.1999; art.7 alin.(1), art.36 alin.(1) din Legea nr.170/19.07.2007)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 lege este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova.

Categoria actului legislativ propus spre modificare: lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 13 aprilie 2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. Suplimentar, se remarcă că nu sunt date publicității nici recomandările și obiecțiile (sinteza obiecțiilor și propunerilor) recepționate de autor după consultarea publică a proiectului. În consecință, se constată evitarea a două etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor - cele statuate la art.8 lit.a) și e) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul proiectului este: *„excluderea interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate din conținutul Legii nr.753-XIV din 23 decembrie 1999 privind serviciul de informații și Securitate al Republicii Moldova și a Legii nr.170-XVI din 19 iulie 2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate”.*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune abrogarea alineatului (5) din articolul 14 al Legii nr.753/23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate și modificarea articolelor 7 și 36 din Legea nr.170/19.07.2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

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

Proiectul promovează interesele ofițerului de informații și securitate de a beneficia de dubla cetățenie, ceea ce este în detrimentul interesului public.

În sensul dat, există riscul ca în funcție de ofițer de informații și securitate să fie angajați cetățeni străini, care vor dobândi cetățenia Republicii Moldova, ceea ce poate afecta interesul de asigurare a securității statului și, respectiv, va determina apariția unui pericol deosebit or, conform art.4 alin.(2) lit.e) al Legii securității statului nr.618/31.10.1995 *„Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri anticonstituționale”.*

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *„nota informativă care*

include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

În cadrul notei informative autorul susține că „prin Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 11 decembrie 2014, Curtea a reținut ca, statutul de cetățean permite persoanei de a fi titularul tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale consfințite de Constituție și legislația în vigoare. În acest sens, art.39 din Constituție stabilește că, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică. Generalizând cele expuse mai sus, întru înlăturarea restricțiilor existente și acordării garanțiilor de accesare în funcție și desfășurare a activității de serviciu, cetățenilor Republicii Moldova care dețin și cetățenia altui stat, Ministerul Justiției propune abrogarea alin.(5) din conținutul art.14 al Legii nr.753-XIV din 23 decembrie 1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și modificarea articolelor 7 și 36 din Legea nr.170-XVI din 19 iulie 2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate. Or, limitarea actuală nu prezintă o justificare obiectivă (relevant fiind, punctul 65 din Hotărârea Curții Constituționale din 31 ianuarie 2017, prin care s-a reținut că, încălcarea îndatoririi constituționale și legale atrage după sine răspunderea juridică), astfel, depășind domeniul de aplicare al unei marje acceptabile de apreciere a statului, afectând dreptul la munca, contrar articolelor 16 și 43 din Constituție”.

Analizând prevederile proiectului, se menționează că nota informativă nu cuprinde argumente concludente referitor la oportunitatea excluderii interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate. Alegațiile autorului precum că interdicția ocupării unor funcții publice de către persoane cu multiplă cetățenie încalcă dreptul la muncă este intempestivă la caz și contravine statutului Serviciului de Informații și Securitate care „este organul de stat specializat în domeniul asigurării securității de stat” (art.1 alin.(1) din Legea nr.753/23.12.1999) și căruia îi revine atribuția de „protecție a secretului de stat, exercitarea controlului privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii informațiilor ce constituie secret de stat și altor informații importante pentru stat” (art.7 lit.b) din Legea nr.753/23.12.1999).

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt insuficiente și nu respectă în totalitate rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, autorul menționează despre aceasta în nota informativă prezentată.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *”textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice.

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. Respectiv.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	Conținutul proiectului
	<p>Obiecții:</p> <p>Prevederile proiectului instituie pentru ofițerul de informații și securitate dreptul de a deține dubla cetățenie pe perioada activității de serviciu, precum și oferă cetățenilor străini dreptul de a candida la funcția de ofițer de informații, ceea ce poate afecta interesul de asigurare a securității statului și, respectiv, va determina apariția unui pericol deosebit or, conform art.4 alin.(2) lit.e) al Legii securității statului nr.618/31.10.1995 <i>„Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau</i></p>

<p>structuri anticonstituționale”.</p> <p>Pericolul de risc în sensul dat rezidă în faptul că în cazul aprobării proiectului, va avea loc o legalizare a realizării intereselor cetățenilor străini cărora li s-a acordat cetățenia Republicii Moldova de a avea acces la informații atribuite la secret de stat. Astfel, există riscul ca cetățeanul străin care dispune de dubla cetățenie să candideze la funcție de ofițer de informații, iar urmare numirii în funcție să dispună de dreptul de acces la registre, bănci de date, sisteme informaționale și la alte informații atribuite la secret de stat. Mai mult, se prezumă că odată ce ofițerul de informații deține și cetățenia altui stat, acesta beneficiază de aceleași drepturi și obligații ca și ceilalți cetățeni ai statutului străin, ceea ce va face imposibil aplicarea măsurilor de sancționare pentru dezvăluirea de informații secrete din Republica Moldova sau pentru alte încălcări ale regulilor de păstrare și protecție a informațiilor cu accesibilitate limitată. De asemenea, ofițerul de informații care dispune de cetățenia altui stat nu va putea fi tras la răspundere penală în caz de spionaj în favoarea celui alt stat al cărui cetățean este, or la calificarea infracțiunii condiția obligatorie este „a spiona”, „a trăda” pentru un alt stat.</p> <p>Subsidiar, conform pct.2 din sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul de lege, Serviciul de Informații și Securitate a invocat că: <i>„Considerăm că impunerea acestei interdicții unor categorii de funcționari cu statut special are scopul de a preveni acele pericole, riscuri, amenințări în adresa securității naționale și apărarea suveranității, independenței și integrității teritoriale ale statutului. [...] Respectiv, ținând cont de riscurile generate de această măsură pentru securitatea națională, se conturează necesitatea identificării unui mecanism legal în vederea soluționării coliziei actuale ale prevederilor constituționale și interesele securității naționale.”.</i></p> <p>Recomandări:</p> <p>Mentținerea redacției în vigoare a art.14 din Legea nr. 753-XIV din 23 decembrie 1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și a art.7 alin.(1) lit.b), art. 36 alin.(1) lit.j) din Legea nr. 170-XVI din 19 iulie 2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate.</p> <p>Or, identificarea unui mecanism legal în vederea soluționării coliziei actuale ale prevederilor constituționale și interesele securității naționale.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promovarea intereselor contrar interesului public 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu - abuz de serviciu - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în scopul excluderii interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate din conținutul Legii nr.753-XIV din 23 decembrie 1999 privind serviciul de informații și Securitate al Republicii Moldova și a Legii nr.170-XVI din 19 iulie 2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate.

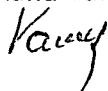
Proiectul promovează interesele ofițerului de informații și securitate de a beneficia de dubla cetățenie, ceea ce este în detrimentul interesului public, deoarece există riscul ca în funcție de ofițer de informații și securitate să fie angajați cetățeni străini, care vor dobândi cetățenia Republicii Moldova, ceea ce poate afecta interesul de asigurare a securității statutului și, respectiv, va determina apariția unui pericol deosebit or, conform art.4 alin.(2) lit.e) al Legii securității statului nr.618/31.10.1995 *„Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a*

informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri anticonstituționale”.

Nota informativă nu cuprinde argumente concludente referitor la oportunitatea excluderii interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate. Argumentele autorului precum că interdicția ocupării unor funcții publice de către persoane cu multiplă cetățenie încalcă dreptul la muncă este intempestivă la caz și contravine statutului Serviciului de Informații și Securitate care „*este organul de stat specializat în domeniul asigurării securității de stat*” (art.1 alin.(1) din Legea nr.753/23.12.1999) și căruia îi revine atribuția de „*protecție a secretului de stat, exercitarea controlului privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii informațiilor ce constituie secret de stat și altor informații importante pentru stat*” (art.7 lit.b) din Legea nr.753/23.12.1999).

22 iunie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana Vameș, șef secție



Sinteza obiecțiilor și propunerilor la raportul de expertiză a Centrului Național Anticorupție asupra proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Nr.	Organul competent	Conținutul obiecției sau propunerii	Decizia Ministerului Justiției
1.	Centrul Național Anticorupție	<p>Concluziile expertizei anticorupție:</p> <p>Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în scopul excluderii interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate din conținutul Legii nr.753-XIV din 23 decembrie 1999 privind serviciul de informații și Securitate al Republicii Moldova și a Legii nr.170-XVI din 19 iulie 2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate. Proiectul promovează interesele ofițerului de informații și securitate de a beneficia de dubla cetățenie, ceea ce este în detrimentul interesului public, deoarece există riscul ca în funcție de ofițer de informații și securitate să fie angajați cetățeni străini, care vor dobândi cetățenia Republicii Moldova, ceea ce poate afecta interesul de asigurare a securității statului și, respectiv, va determina apariția unui pericol deosebit or, conform art.4 alin.(2) lit.e) al Legii securității statului nr.618/31.10.1995 „Pericol deosebit pentru securitatea statului prezintă spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri an ticonstituționale ". Nota informativă nu cuprinde argumente concludente referitor la oportunitatea excluderii interdicției deținerii dublei cetățenii de către ofițerii de informații și securitate. Argumentele autorului precum că interdicția ocupării unor funcții publice de către persoane cu multiplă cetățenie încalcă dreptul la muncă este intempestivă la caz și contravine</p>	<p>Nu se acceptă</p> <p>Proiectul legii a fost elaborat în scopul executării prevederilor articolului 28¹ alin. (1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională care prevede că Guvernul, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, prezintă Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Totodată, asupra obiecțiilor invocate menționăm că în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a recunoscut neconstituțional prevederile ce interzic deținerea dublei cetățenii de către subiecții speciali.</p>

		<p>statutului Serviciului de Informații și Securitate care „este organul de stat specializat în domeniul asigurării securității de stat” (art. 1 alin.(l) din Legea nr.753/23.12.1999) și căruia îi revine atribuția de „protecție a secretului de stat, exercitarea controlului privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii informațiilor ce constituie secret de stat și altor informații importante pentru stat” (art.7 lit.b) din Legea nr.753/23.12.1999).</p>	
--	--	--	--

Ministru



Vladimir Cebotari