

29 Septembrie 2009, nr. 404

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind Consiliul Suprem de Securitate

(înregistrat în Parlament cu numărul 215.2009 din 06 Februarie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind Consiliul Suprem de Securitate.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Președintele RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Consiliul Suprem de Securitate nu este un organ prevăzut de Constituția Republicii Moldova și domeniul respectiv nu este inclus în categoria celor care necesită reglementare prin legi organice.

În temeiul art.72 alin.(3) lit.r) din Constituție, Parlamentul poate atribui categoria de lege organică, dar pentru aceasta trebuie să existe o motivație suplimentară, concludentă. Opinăm că nu este suficient doar faptul că reglementarea propusă stabilește anumite drepturi care prevăd ingerințe în competența altor autorități ce activează în sfera securității și ale căror atribuții sînt reglementate prin legi organice.

3. Transparența decizională Din nota informativă lipsesc informații despre respectarea etapelor transparenței (art.8 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional), care ar presupune:

- 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.

Totuși, proiectul este publicat pe pagina web a Parlamentului și societatea civilă a avut posibilitate să se expună asupra lui, să ceară inițierea dezbaterilor etc.

4. Scopul promovării proiectului. Conform Notei informative, dinamica proceselor geopolitice ar determina statele să adopte noi standarde în domeniul asigurării securității naționale și elaborarea proiectului de lege în cauză este determinată de necesitatea de a-i atribui Consiliului Suprem de Securitate competențe noi, ce ar asigura desfășurarea activității acestuia la un nivel mai înalt.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile

de cooperare cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Promovarea proiectului este argumentată la general, prin "dinamica proceselor geopolitice", care "ar determina statele să adopte noi standarde în domeniul asigurării securității naționale". În același timp, nu se prezintă analize concludente despre situația în sfera securității naționale și amenințările la adresa acesteia, care ar impune elaborarea unei legi ce ar acorda drepturi suplimentare unui organ consultativ ce activează în structura Aparatului Președintelui RM. Necesitatea reglementării suplimentare a activității Consiliului nu este prevăzută nici de Concepția securității naționale a Republicii Moldova, relativ recent aprobată (Legea nr.112-XVII/2008). Trimiterea la practica unor state, unde activitatea consiliilor similare este reglementată prin lege nu este suficient de concludentă, deoarece:

- nu se menționează ce fel de legi reglementează domeniul dat (organice, ordinare, constituționale);
- țările menționate nu au statut de neutralitate permanentă, fac parte ori și-au exprimat clar intenția de a face parte din blocuri politico-militare (NATO, UE ș.a.);
- în țările respective statutul Președintelui RM este mai important (regimul de guvernare este prezidențial sau semiprezidențial).

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și al Notei Informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Invocarea practicii de reglementare în anumite țări este superficială, fără informații concludente.

8. Fundamentarea economico-financiară. În Nota Informativă se menționează că implementarea prevederilor nu va atrage cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, însă activitatea Consiliului va fi asistată de un Aparat, care necesită salarizare și dotări, chiar dacă va face parte din structura Aparatului Președintelui RM.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

În același timp, se poate constata promovarea unor interese ale Secretarului Consiliului Suprem de Securitate, care, uneori, se va substitui chiar Președintelui Consiliului (va convoca "ședințe de lucru", va solicita informații, da indicații etc.).

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Nu pot fi constatate prejudicii esențiale.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Adoptarea proiectului ar determina modificarea prevederilor legislației din sfera securității naționale (a statului), care actualmente conține reglementări despre Consiliul Suprem de Securitate.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Prin proiect se propune reglementarea activității Consiliului Suprem de Securitate, în calitate de organ consultativ pe lîngă Președintele RM. Se atestă anumite atribuții excesive și atribuții paralele.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Art.3	Textul art.3, care determină componentele securității naționale.	Descifrarea "componentelor" securității naționale nu ține de domeniul prezentei legi, trebuie să constituie obiectul altor acte legislative, cu caracter general.	Alte riscuri Reglementarea unor aspecte improprie, care depășesc obiectul de reglementare al legii promovate.	Excluderea art.3.
2	Art.4	Art.4 alin.3), textul "asigură respectarea principiului neutralității permanente a statului".	Principiul neutralității este stabilit de Constituție și asigurarea respectării acestuia este o obligație a tuturor autorităților statului. Stabilirea atribuției exprese a Consiliului Suprem de Securitate (un organ consultativ) nu este întemeiată și eficientă, concentrează o responsabilitate majoră în cadrul unei instituții cu statut ad-hoc, care nu funcționează permanent.	Coruptibilitate Norme irealizabile Atribuții excesive / contrare statutului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Reglementarea unor aspecte ce nu fac obiectul legii.	Excluderea textului de la art.4 alin.3).
3	Art.13 și art.14	Art.13 alin.(2): "Deciziile Consiliului Suprem de Securitate au caracter de recomandare." Art.14 alin.(1): "Întru executarea deciziilor Consiliului..."	Există o anumită contradicție între cele două texte: deciziile au caracter de recomandare însă Președintele Republicii Moldova le poate "executa" prin emiterea decretelor sau ordinelor. Actele Președintelui se emit întru executarea atribuțiilor constituționale, nu pentru executarea deciziilor unui organ consultativ.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Revizuirea art.14 alin.(1). Ca variantă poate fi substituirea cuvântului "executarea" prin cuvântul "implementarea".
4	Art.15	Art.15, referitor la prezidarea ședințelor "de lucru" de către secretarul Consiliului.	Secretarul Consiliului se substituie Președintelui acestuia. Însăși formula "de lucru" nu este clară, deoarece, toate ședințele Consiliului sînt "de lucru", altfel nu ar fi convocate.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea textului.
5	Art.16-19	Textul art.16-19.	Nu se propun reglementări referitoare la statutul funcționarilor care vor activa în cadrul Serviciului Consiliului Suprem de Securitate, cerințe speciale pentru aceștia și restricțiile legate de specificul activității (păstrarea secretului, verificarea prealabilă și periodică, responsabilitatea), precum și anumite criterii de selectare pentru persoanele ce vor deține funcția de Secretar al Consiliului Suprem de Securitate.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Includerea reglementărilor despre statutul persoanelor menționate, selectarea și verificarea acestora.
6	Textul legii	Textul legii	Nu este reglementat mecanismul asigurării transparenței funcționării Consiliului și al publicării deciziilor acestuia (cu restricțiile și omisiunile de rigoare, dictate de protejarea secretelor de stat și a intereselor securității naționale).	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Reglementarea transparenței funcționării Consiliului și a deciziilor acestuia.

Concluzii

Examinarea și adoptarea proiectului de lege este la discreția Parlamentului, dar necesitatea acestei reglementări nu este suficient de motivată, documentul fiind afectat și de anumite deficiențe, inclusiv elemente de coruptibilitate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției