

30 Iulie 2008, nr. 319

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale

(Înregistrat în Parlament cu numărul 2182 din 01 Iulie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce 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.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Obiectivul principal al proiectului de lege este reglementarea raporturilor juridice privind prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale. Necesitatea unor reglementări separate în domeniul infracțiunilor electronice este determinată de impactul acestor categorii de infracțiuni, care cel mai des se răsfrînge și în afara ariei informaționale a țării noastre. Caracterul internațional al faptelor penale din domeniul sistemelor informaționale în mare măsură afectează procesul de depistare, documentare și preîntîmpinare a acestor infracțiuni, fapt ce impune proceduri specifice de cooperare internațională și armonizare a legislației la convențiile internaționale din domeniu.

Proiectul de lege reprezintă o derogare de la regulile generale referitoare la prevederea, calificarea și sancționarea faptelor cu caracter penal, care urmează a fi prevăzute în exclusivitate de Codul penal. Deși proiectul de lege nu stabilește faptele social periculoase din domeniul informațional, care se consideră drept infracțiuni, acesta stabilește, principii și dispoziții referitoare la modul de conlucrare între autoritățile publice și deținătorii de sisteme informaționale privind depistarea, conservarea și prelucrarea informației care constituie obiect al infracțiunilor informaționale.

Este de menționat că autorii proiectului nu fac nici o explicație referitoare la raportarea prevederilor proiectului de lege cu prevederile Codului de procedură penală și Codului penal, legile organice care reglementează în exclusivitate determinarea componentelor de infracțiuni și reglementarea procedurilor penale. Stabilirea unor principii și norme de procedură în materie penală este în contradicție cu principiul codificării reglementărilor din acest domeniu.

Fundamentarea proiectului

- 4. 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.

Nota informativă evidențiază următoarele elemente ale reglementării conținute în proiect:

- * Crearea rețelei 24/7 în funcțiile căreia intră relevarea și contracararea infracțiunilor informaționale, care activează 24/24 ore timp de 7 zile în săptămână. Însă prevederi concrete în acest sens proiectul nu stabilește.
- * Determinarea autorităților competente în prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul mijloacelor electronice, participanții implicați în Cyberspace-ului Republicii Moldova, atribuțiile, competența, drepturile obligațiile etc.
- * Obligațiile furnizorilor de servicii în cazurile în care sînt solicitați de organele abilitate, să conserveze informația documentată ori datele privind traficul informațional, față de care există pericolul distrugerii sau alterării pe un termen de pînă la 120 zile.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă ce însoțește proiectul evidențiază unele elemente pe care le conține proiectul legii însă nu face explicații pe marginea articolelor conținute în proiect. Nu se explică principiile puse la baza proiectului, interacțiunea acestor principii cu principiile Codului de procedură penală, care cuprind o arie mai largă de reglementări. Apare întrebarea dacă principiile propuse de proiect vor deroga de la cele din Codul de procedură penală, or regimul infracțiunilor și a procedurii penale urmează să fie pe aceeași dimensiune juridică, care este impusă de principiul codificării materiei penale și procesual penale.

Competențele autorităților în ceea ce privește prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale sînt măsuri procesuale care urmează a fi reglementare de Codul de procedură penală etc. Din aceste motive, considerăm reglementarea și argumentarea proiectului drept insuficientă și valabilă doar parțial.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă face referire doar la necesitatea armonizării legislației naționale la Convenția privind criminalitatea informatică de la Budapesta din 23 noiembrie 2001 și aderarea la rețeaua 24/7, creată în scopul reacționării prompte la atacurile infractorilor informaționali.

Nota informativă nu face nici o referire la Acordul privind colaborarea statelor membre ale Comunității Statelor Independente în lupta cu infracțiunile în domeniul informației computerizate, care impune un șir de măsuri pentru statele părți implicate în combaterea infracțiunilor din domeniul sistemelor informaționale.

8. Fundamentarea economico-financiară. 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.

Nota informativă a proiectului de lege nu oferă o argumentare financiară detaliată privind implementarea proiectului, fapt care nu poate fi explicat, deoarece se propune un proiect de lege integral a cărei fundamentare financiar-economică este strict necesară. Proiectul de lege obligă furnizorii de servicii în cazurile în care sînt solicitați de organele abilitate, să conserveze informația documentată ori datele privind traficul informațional, față de care există pericolul distrugerii sau alterării pe un termen de pînă la 120 zile. Efectuarea acestor măsuri va necesita cheltuieli pentru instalarea unor dispozitive suplimentare de stocare a informației, costul estimativ al cărora este de pînă la 500 u.c. Cheltuielile suportate vor permite asigurarea stabilității și inviolabilității sistemelor informaționale și a datelor ce se conțin în ele, precum și evitarea unor prejudicii mult mai considerabile în cazul afectării și alterării acestora sau a accesului ilegal.

Lipsa unor calcule economice necesare pentru implementarea proiectului nu numai de deținătorii de sisteme informaționale dar și de structurile care urmează să deservească aceste dispozitive și alte activități legate de acestea, va putea crea dificultăți la determinarea oportunității acestor norme.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează un șir de competențe referitor la formarea și actualizarea bazelor de date privind criminalitatea informațională, desfășurarea activității operative de investigație, urmărire penală, de cooperare internațională, desfășurarea activității de prevenire și combatere a infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale etc.

Procuratura este investită cu dreptul de a dispune, în cadrul desfășurării urmăririi penale, la solicitarea organului de urmărire penală sau din oficiu, conservarea imediată a informației documentate ori a datelor referitoare la traficul informațional, față de care există pericolul distrugerii ori alterării lor, în condițiile legislației de procedură penală. Aceste competențe pot fi considerate drept promovare a intereselor acestor instituții (interes departamental), prin urmare formularea prevederilor proiectului au un risc sporit de coruptibilitate.

Pentru a garanta respectarea drepturilor și libertăților persoanei este necesar ca dreptul de decizie asupra conservării informației să fie transmis în competența judecătorului de instrucție și nu procurorului. Astfel de reglementări țin de Codul de procedură penală și nu trebuie să fie reglementate de proiectul supus expertizei.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului de lege constatăm obligativitatea furnizorilor de servicii de a comunica autorităților competente datele referitoare la traficul informațional, de a lua măsuri pentru conservarea imediată a informației documentate ori a datelor referitoare la traficul informațional, să prezinte autorităților competente, în temeiul unei solicitări efectuate în condițiile legii, date referitoare la utilizatori, inclusiv la tipul de comunicație și serviciul de care a beneficiat utilizatorul, modalitatea de plată a serviciului respectiv, precum și orice alte date care pot conduce la identificarea utilizatorului. În afara unei decizii judecătorești, prezentarea acestor informații poate implica limitarea drepturilor fundamentale la secretul corespondenței prevăzute de art.30 din Constituție și cauza prejudicii persoanelor vizate fără a ține cont de principiul prezumției nevinovăției.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Raportînd prevederile proiectului la, Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, la Legea cu privire la informatică, precum și la prevederile altor acte legislative în vigoare, constatăm că prevederile proiectului în marea lor parte sînt corelate, cu excepția cazurilor de neasigurare a secretului corespondenței. Potrivit prevederilor art.14 din Codul de procedură penală, limitarea dreptului la secretul scrisorilor, al telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare se admite numai în baza unui mandat judiciar emis în condițiile prezentului cod. Astfel, inviolabilitatea la secretul corespondenței nu poate fi depășită prin decizia procurorului așa cum prevede art.4 din proiect.

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. Proiectul de lege prevede conferirea de atribuții Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de Informații și Securitate și Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției pentru formarea și actualizarea în permanență a bazelor de date privind criminalitatea informațională, pentru desfășurarea activităților operative de investigație, urmărire penală, de cooperare internațională, de identificare a persoanelor care comit infracțiuni prin intermediul sistemelor informaționale, pentru desfășurarea activităților de prevenire și combatere a infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale etc. În același timp, Procuraturii Generale i se conferă dreptul de coordonare, conducere și exercitare a urmăririi penale, precum și dreptul de a dispune, conservarea imediată a informației documentate ori a datelor referitoare la traficul informațional, față de care există pericolul distrugerii ori alterării lor, în condițiile legislației de procedură penală. Considerăm că atribuțiile conferite Procuraturii Generale sînt formulate cu încălcarea prevederilor normelor procesual penale și permit o interpretare extinctivă, avînd astfel un grad sporit de coruptibilitate.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind prevenirea și combaterea infracțiunilor săvârșite prin intermediul sistemelor informaționale menționăm că acesta urmează a fi revizuit în partea ce ține de reglementările ce conțin elemente ale procedurii penale și care urmează să fie concretizate în Codul de procedură penală.

De asemenea normele de trimitere și de blanșetă urmează a fi concretizate, iar celelalte prevederi afectate de coruptibilitate urmează a fi redactate cu mai multă precizie.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției