

08 Octombrie 2008, nr. 332

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii cu privire la secretul de stat

(înregistrat în Parlament cu numărul 2581 din 29 August 2008)

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 cu privire la secretul de stat.

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Serviciul de Informații și Securitate, 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.** Conform art.2 al legii, scopul acesteia este asigurarea intereselor și/sau securității Republicii Moldova. Scopul declarat în Nota informativă este ajustarea cadrului normativ la cerințele actuale privind protejarea informațiilor atribuite la secret de stat, prin substituirea actualelor reglementări în domeniu - Legea nr.106-XIII din 17.05.1994. Scopul poate fi considerat valabil, iar modalitățile propuse vor permite atingerea acestuia.

### 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.

Art.23 al Legii privind actele legislative prevede că dosarul de însoțire al proiectului de act legislativ trebuie să conțină rezultatele investigației științifice, avizele și rezultatele expertizelor, lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ etc. Informațiile respective lipsesc ori cel puțin, acestea nu sînt publice și accesibile, motiv pentru care considerăm că Parlamentul respectă, în acest fel, doar formal principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** În Nota Informativă, promovarea modificărilor este foarte puțin argumentată, nu se evidențiază problemele existente în domeniu, deficiențele actualei legi, lipsesc informații despre investigațiile științifice asupra consecințelor politice, sociale, economice, financiare ale reglementărilor în materie, constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente. Conform art.47 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de act legislativ se depune spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în

vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului, se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării. Nota Informativă anexată la proiect nu corespunde acestor cerințe.

**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 conține mențiuni despre luarea în considerație la elaborarea proiectului a legislației unor state UE (Lituania, Letonia și Cehia), precum și a Regulamentului de securitate al Consiliului UE, aprobat prin Decizia Consiliului din 19 martie 2001 (2001/264/CE).

Notăm însă, că art.23 al Legii privind actele legislative prevede, că Nota Informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Constatăm insuficiența informațiilor în acest sens, considerăm că la elaborare nu a fost abordată suficient corelația cu dreptul de acces la informația de interes public și reglementările comunitare în materie (spre exemplu, Recomandarea Rec(2002) 2 privind accesul la documentele publice, adoptată de către CM al CoE la 21.02.2002). Opinăm, în context, că un proiect de asemenea rang și cu astfel de implicații profunde urma să fie expertizat prealabil de instituțiile comunitare și în special, de către Consiliul Europei, iar rezultatele expertizei și eventualele obiecții respinse să fie supuse unor dezbateri publice și specializate.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** În Nota informativă se afirmă că implementarea prevederilor proiectului nu ar atrage creșterea cheltuielilor bugetare și fundamentarea financiar-economică nu este necesară. În același timp, activitățile de prelucrare, păstrare și asigurare a securității informațiilor ce constituie secret de stat necesită atât resurse umane special delegate, cât și resurse financiar-materiale: localuri, tehnică specială, condiții de păstrare, transport etc. Respectiv, asigurarea securității informațiilor ce constituie secret de stat atrage anumite cheltuieli, atât din partea subiecților de drept public, cât și a celor de drept privat, care desfășoară activități în domeniu, conform autorizărilor și contractelor corespunzătoare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Scopul reglementării este asigurarea securității și intereselor Republicii Moldova, ceea ce presupune un scop general, de care ar beneficia întreaga societate. Anumite beneficii/interese, chiar dacă sînt constatate, nu pot fi calificate ca fiind în contradicție cu interesul public major.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Principalele prejudicii care pot fi aduse prin aplicarea actului ar fi limitarea accesului la anumite informații de interes public, fără justificare corespunzătoare a acestor restricții.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Se atestă anumite contradicții cu reglementările legislației în vigoare. În special, documentul trebuia să fie supus unei expertize prealabile detaliate de compatibilitate cu legislația care reglementează accesul la informație. Sînt atestate norme de trimitere și blanchetă ce nu pot fi apreciate drept suficient de clare și ar putea genera apariția factorilor de coruptibilitate.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Sînt atestate unele încălcări ale regulilor limbajului, ortografiei și punctuației (unele neajunsuri sînt indicate în analiza detaliată).

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Documentul instituie o serie de atribuții ale autorităților publice în domeniul protecției secretului de stat, precum și o serie de atribuții pentru organe formate de către autoritățile publice. Unele dintre aceste atribuții și competențe nu sînt suficient de clar reglementate, pot fi interpretate abuziv.

De asemenea, nu este reglementată suficient de clar, detaliat, răspunderea și responsabilitatea unor autorități și a funcționarilor acestora.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1	Noțiunea " <u>dreptul de acces la secret de stat perfectat în modul stabilit</u> ;  Noțiunea " <u>secret de stat<divulgare neautorizat<="" u="">"</divulgare></u>	Modul de <i>perfectare</i> nu este clar determinat.  Dacă divulgarea este autorizată, ea nu este divulgare și cur și simplu o informare.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se completa în final cu textul "de prezenta lege" ori a se indica trimiterea exactă.  De exclus cuvîntul "autorizată" ori a se reglementa procesul de autorizare a divulgării.
2	Art.5 .	Art.5 alin.(1), referitor la atribuțiile Parlamentului.	Sînt omise astfel de atribuții ale Parlamentului ca: - ratificarea actelor internaționale privind utilizarea și protecția informațiilor secrete; -exercitarea controlului parlamentar asupra executivului, organelor securității de stat	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Introducerea prevederilor despre ratificarea actelor internaționale și exercitarea controlului parlamentar
3	Art.5	Art.5 alin.(2) lit. c), referitor la atribuțiile Președintelui RM, textul " <u>în limitele competenței sale, exercită și alte atribuții</u> ".  Art.5 alin.(3), lit. k), referitor la atribuțiile Guvernului.	Competența Președintelui RM este stabilită de Constituție (la general) și de legile organice (la special). Deoarece prezenta lege este specială în sfera asigurării secretului de stat, competențele în domeniu ale Președintelui țării trebuie să fie detaliate și exhaustive.  Competența Președintelui RM este stabilită de Constituție (la general) și de legile organice (la special). Deoarece prezenta lege este specială în sfera asigurării secretului de stat, competențele în domeniu ale Președintelui țării trebuie să fie detaliate și exhaustive.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Reglementarea expresă a tuturor competențelor în domeniu ale Președintelui RM și Guvernului RM.

			Situația este similară și în cazul atribuțiilor <i>Guvernului</i> , cu toate că acestea mai pot fi detaliate în <i>Legea cu privire la Guvern, regulamentul Guvernului</i> .		
4	Art.5, 10, 13, 17, 18, 21, 22, 28, 33,	Art.5, 10, 13, 17, 18, 21, 22, 28, 33, referitor la <u>Comisia Interdepartamentală pentru protecția secretului de stat</u>	Statutul, competențele și modul de formare a Comisiei necesită reglementare mai detaliată în lege, printr-un articol aparte.  În proiect această reglementare este lăsată în competența exclusivă a Guvernului, ceea ce poate genera reglementări abuzive.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanșetă Lacune de drept	Introducerea unui articol special despre statutul, competențele și modul de formare a Comisiei, cu prevederi detaliate.
5	Art.7	Art.7 alin.(2), lit. c): <u>planurile, conținutul, volumul, finanțarea și îndeplinirea comerzilor de stat</u> ; lit. d): <u>planurile, volumul și alte caracteristici importante ale extragerii, producerii și realizării unor tipuri</u>	Sînt incluse informații cu caracter general, a căror secretizare totală nu este argumentată suficient. Autoritățile abilitate ar putea abuza de atribuțiile sale, împiedicînd anumite activități economice, anumite cercetări ori limitînd activitatea cercetătorilor. Ar putea fi prejudiciat și interesul public, anumite abuzuri sau realizări importante în știință,	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea respectivelor tipuri de informații, în scopul admiterii secretizării doar dacă vizează securitatea națională.

		<u>strategice de materie primă și producție și lit. f): lucrările științifice, științifice de cercetare, experimentale de construcție și de proiectare, în baza cărora pot fi create tehnologii avansate, tipuri noi de producere, producție și procese tehnologice, care prezintă importanță pentru apărarea și economia națională sau care influențează esențial activitatea economică externă, interesele și/sau securitatea statului.</u>	economie fiind secretizate.		
6	Art.7	Art.7 alin.(3), lit. b) și lit. c), textul " <u>fără îndoială</u> "	Formularea nu corespunde tehnicii legislative și nu este utilizabilă în actele legislative.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea formulării respective ori substituirea ei prin una corespunzătoare tehnicii legislative
7	Art.7	Art.7 alin.(4) lit.j), textul " <u>alte metode, forme și mijloace</u> "	Formularea admite interpretări extinse, astfel că un spectru larg de informații ar putea fi secretizat.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare	Excluderea textului. Ca variantă, poate fi admisă completarea textului cu trimitere la normele juridice concrete în conformitate cu care se pot aplica respectivele metode, forme și mijloace.
8	Art.9	Art.9 alin.(2), textul " <u>și poate fi revizuit în măsura posibilităților</u> "	Textul respectiv este de prisos și pare să fie expus într-o formulă calchiată din rusă " <i>po mere nadobnosti</i> ".	<b>Coruptibilitate</b> Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea textului "și poate fi revizuit în măsura posibilităților". Ca variantă, poate fi propusă formula "și este revizuit periodic, dar nu mai rar (sau nu mai des) decât o dată pe an".
9	Art.17	Art.17 alin.(1), textul " <u>în termen de o lună</u> "	De regulă, în actele legislative și normative se utilizează termene stabilite în zile. Nu este clară calcularea termenului: <i>în zile calendaristice, zile de lucru?</i>	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Stabilirea termenului în zile (preferabil, - calendaristice).
10	Art.17	Art.17 alin.(2), textul " <u>poartă răspundere conform legislației</u> "	Răspunderea stabilită este difuză, incertă, greu de identificat	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	Determinarea expresă a actului legislativ sau normativ în baza căruia survine răspunderea, determinarea normei concrete care stabilește răspunderea.
11	Art.19	Art.19 alin.(3), textul " <u>îndeplinirea de către acestea a cerințelor prevăzute la alineatul (3) articolul 32 din prezenta lege</u> "	Există contradicție dintre norma respectivă, norma de la art.32 alin.(3) și norma de la articolul 32 alin.(1), conform căreia, autoritățile publice nu trebuie să dețină certificat de securitate .	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Revizuirea textelor și stabilirea excepției clare pentru autoritățile publice ori tratarea egală a tuturor persoanelor juridice (de drept public sau privat).
12	Art.20	Art.20 alin.(1), textele: " <u>este obligat să se convingă</u> ", " <u>de forma corespunzătoare</u> "	Formulare necorespunzătoare tehnicii legislative	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Stabilirea obligației anexării unei copii a certificatului, a înregistrării acestuia.

			"Forma" nu este clar determinată și ușor determinabilă		Trimitere expresă la reglementarea ce asigură "forma corespunzătoare"
13	Art.20	Art.20 alin.(3), textul " <u>încheiat în modul stabilit de lege</u> ".	Nu este clară trimiterea, se are în vedere legea de față, legislația civilă, altă lege?	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere	Concretizarea legii la care se face trimitere
14	Art.20	Art.20 alin.(4), textul " <u>urmează a fi reparat conform legislației</u> ".	Nu este clară trimiterea, repararea prejudiciului este supusă legilor civile și legii contractului, mărimea prejudiciului trebuie estimată de autorități sau expertize independente, de către instanța de judecată sau aceasta se determină <b>doar în modul stabilit de Guvern, conform art.5 alin.(3) lit. h)?</b>	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere	Concretizarea trimiterii: la norma din legea avizată, la legislația civilă sau altă legislație pertinentă
15	Art.24	Art.24 alin.(5), textul " <u>legate cu secret de stat</u> ".	Formulare lingvistică nereușită, probabil calchiată din rusă.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului. Ca variantă, se propune prin "efectuate cu utilizarea informațiilor ce constituie secret de stat"
16	Art.25	Art.25 alin.(1) lit.b), textul: " <u>sprijinirii de către acesta a activității unui stat străin, organizații străine sau a reprezentanților acestora</u> ".	Din text nu rezultă clar că interdicția vizează doar subiectele (stat, organizație, reprezentant) care cauzează prejudicii intereselor și securității Republicii Moldova.  De asemenea, nu este clar cum se va stabili că respectivul subiect desfășoară anume o asemenea activitate, în cazul că acesta este autorizat legal în Republica Moldova. Spre exemplu, pot cădea sub incidența legii persoanele angajate ori care colaborează cu CE, OSCE, FMI, BM, Reprezentanța UE, ONU, ambasade și reprezentanțe acreditate în RM ?	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului, deoarece poate limita esențial drepturile cetățenilor RM și poate determina abuzuri.

			Interdicția ar putea fi valabilă pentru subiecți ce nu sînt autorizați legal în Republica Moldova, însă pentru cei a căror activitate este aprobată deja de statul nostru interdicția ar putea constitui un abuz.		
17	Art.25	Art.25 alin.(1) lit. b), textul: " <u>sau participării cetățeanului la activitatea partidelor sau a asociațiilor obștești, a căror activitate este suspendată, limitată sau interzisă în modul stabilit de lege</u> ";	Activitatea unor entități juridice poate fi suspendată din varii motive și acestea, de regulă, nu sînt legate implicit de afectarea securității statului.	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Excluderea cuvîntului "suspendată".  Ca variantă, poate fi acceptată ca temei expres suspendarea pe motiv de prejudiciu adus securității naționale.
18	Art.25	Art.25 alin.(1), lit. e) textul " <u>aflării sub urmărire penală</u> "	Interdicția este prea generală, considerăm că ea ar putea fi aplicabilă doar dacă persoana este urmărită pentru săvîrșirea infracțiunilor din anumite domenii, legate de securitatea statului și sfere conexe ( <i>contra păcii și securității omenirii, de război, în domeniul informaticii și telecomunicațiilor, contra securității publice, de corupție și conexe, contra autorităților publice și a securității de stat</i> ).	<b>Coruptibilitate</b> Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului sub aspectul stabilirii interdicției doar în cazul urmăririi penale pentru infracțiuni determinate, din anumite domenii.  Chiar și în aceste cazuri, opinăm că interdicția ar urma să fie aplicată de către organul de urmărire penală sau instanța de judecată, la cererea organului competent de asigurare a protecției secretului de stat.
19	Art.26	Art.26 alin.(5): " <i>Nu se admite numirea (angajarea) cetățeanului într-o funcție care implică lucrul cu informații atribuite la secret de stat sau acordarea accesului la secret de stat înainte de prezentarea încheierii asupra materialelor verificării cetățeanului.</i> "	Este îndoielnică aplicabilitatea normei respective în cazul persoanelor ce ocupă funcții publice prin alegere (deputați, membri de Guvern, Președintele RM, alte funcții de demnitate publică) și au acces la secret de stat în virtutea acestor funcții. Legislația actuală nu prevede verificarea candidaților la funcțiile publice respective și de aceea, interdicția nu va fi aplicabilă în cazul lor.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Reglementarea excepțiilor referitoare la funcțiile de demnitate publică ce presupun acces din oficiu la informațiile secrete.
20	Art.28	Art.28 alin.(2): " <i>Modul de acces la secret de stat în condițiile declarării stării de urgență, de asediu sau de război poate fi modificat prin hotărîre de Guvern.</i> "	Textul respectiv poate fi înțeles în sensul că toate dispozițiile legii de față pot fi modificate prin hotărîri de Guvern, acte cu valoare net inferioară legii organice.  Asemenea procedură ar fi în contradicție cu normele constituționale și tehnica legislativă în ansamblu.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanchetă Atribuții excesive / contrare statutului	Excluderea dispozițiilor art.28 alin.(2).  Ca variantă, poate fi propusă trimiterea expresă la dispoziții corespunzătoare ale Legii nr.212/24.06.2004 privind  privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.
21	Art.31	Art.31 alin.(3):	Formularea nu este clară.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Definirea noțiunii "regim" sau

		<p><u>"care lucrează în condiții de regim"</u></p>	<p>Probabil că a fost omis cuvântul "secret" sau "restricționat".</p>		<p>Opinăm că mărimea generală a sporurilor trebuie stabilită expres în legea de față, iar particularitățile acordării lor pot fi stabilite și în acte normative subordonate.</p>
		<p><u>se stabilesc de Guvern.</u></p>	<p>Dispozițiile respective derogă de la prevederile legislației care reglementează salarizarea demnitarilor și funcționarilor publici (Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, Legea serviciului public ș.a.).</p>		
22	Art.38	<p>Art.38:</p> <p><u>Persoanele cu funcții de răspundere și cetățenii poartă răspundere penală, civilă, administrativă, disciplinară, conform legislației, pentru</u></p>	<p>Răspunderea stabilită este difuză, incertă, greu de identificat</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect</p>	<p>Determinarea expresă a actelor legislative și/sau normative în baza cărora survine răspunderea, determinarea normelor concrete din legea avizată, a căror încălcare atrage răspunderea.</p>



		<u>încălcarea prezentei legi.</u>			
23	Art.39	Art.39 alin.(2) textul " <u>intrării în vigoare</u> ".	În formula prevăzută, propunerile de modificare a legislației vor fi înaintate sau modificarea actelor normative va fi efectuată abia peste 6 luni de la publicarea legii, timp în care se vor aplica în paralel și normele vechi și cele contradictorii.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept  <b>Alte riscuri</b> Termene inadecvate pentru perfecționarea legislației	A se substitui textul "intrării în vigoare" prin cuvântul "publicarea".  Stabilirea în cuprinsul dispozițiilor finale a termenelor concrete pentru adoptarea de către Guvern a unor acte normative prevăzute în prezenta lege:  - Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în autoritățile publice și alte persoane juridice;  - Regulamentul cu privire la obiectele cu regim special; - modul de determinare a volumului prejudiciului cauzat sau care poate fi cauzat intereselor și/sau securității Republicii Moldova sau intereselor autorităților publice prin divulgarea sau pierderea informațiilor atribuite la secret de stat; - modul de determinare a prejudiciului cauzat proprietarului informațiilor în urma secretizării lor etc.

## Concluzii

1. Proiectul de lege introduce o serie de elemente noi, care perfecționează cadrul de reglementare în sfera secretului de stat.
2. În cuprinsul textului au fost evidențiate prevederi ce pot genera, la aplicare, abuzuri și chiar survenirea unor situații de coruptibilitate.
3. Cele mai serioase îngrijorări le comportă lipsa unei analize detaliate, prealabile, a corelației dintre proiect și legislația în domeniul accesului la informații.

## Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției