

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.4, 36; Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova – art.7, 7'1, 7'2; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 281 din 09 Iulie 2014)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.4, 36; Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova – art.7, 7'1, 7'2; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Prin proiect, se propun modificări și completări la: Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești; Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova; Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002; Legea nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste; Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003; Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații.

Potrivit notei informative, proiectul are ca scop remedierea omisiunilor și inadvertențelor de ordin legislativ identificate atât în procesul implementării legii penale, cât și în procesul de implementare a Legii nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, urmează să se întocmească o notă informativă care trebuie să includă: 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 corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În speță, nota informativă susține necesitatea proiectului, invocându-se anumite probleme în aplicarea reglementărilor legislative pe segmentul asigurare a securității statului, precum și contracarare a activității extremiste, fără a concretiza în ce constă aceste probleme. Nota informativă conține referințe la legislația relevantă a altor state (Spania, România, Republica Federală Germania, Federația Rusă, Ucraina), fără a analiza nivelul de compatibilitate a prevederilor din proiect cu standardele în domeniu (în special - Recomandarea Consiliului Europei (2005) 10 cu privire la tehnicile speciale de investigații).

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM)
Secretul corespondenței (art.30 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM)
Libertatea întrunirilor (art. 40 din Constituția RM)
Libertatea conștiinței (art. 31 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Proiectul de lege este unul de modificare și completare a actelor legislative conexe acțiunilor speciale de investigații. Evident, pornind de la esența și caracterul acestor acțiuni, respectarea principiului transparenței este asigurată de legile, asupra cărora se intervine, în limitele echilibrului necesar între eficiența acțiunilor speciale de investigații și garantarea respectării drepturilor fundamentale ale omului în aplicarea acestora.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Pornind de la esența prevederilor, acestea vizând acțiuni speciale de investigații, precum și de la faptul că proiectul este unul de modificare și completare a unor acte legislative, proiectul nu poate conține prevederi care ar ține de participare.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. A se vedea cele menționate la pct. 6 din prezentul raport.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care ar fi, nemijlocit, relevantă prevederilor din proiect.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		<p>Art. I - redacția completărilor propuse la art. 4 alin. (2) și art. 36 alin. (4) din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești</p>	<p>1. Articolul 4 alineatul (2) se completează cu textul ", precum și a asociațiilor obștești care au ca scop desfășurarea activității extremiste".</p> <p>2. Articolul 36 alineatul (4) se completează cu litera e/1) cu următorul cuprins: "e/1) desfășurare a activității extremiste;".</p> <p>În conformitate cu art. 5 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, actul legislativ trebuie să fie întocmit conform tehnicii legislative, 19 din legea menționată impunând anumite cerințe limbajului (terminologiei) utilizat.</p> <p>Noțiunea "activitate extremistă" este definită expres și exhaustiv prin art. 1 din Legea nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste. Articolul 4 din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, completarea căruia se propune prin proiect, impune</p>	<p>Alți factori Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.</p> <p>Recomandarea se conține în obiecții.</p>

			<p>unelor restricții la constituirea și activitatea asociațiilor obștești, o parte din acestea întrunind activități care pot fi calificate ca "activitate extremistă". Astfel, pentru a nu admite suprapuneri/dublări de noțiuni și pentru a da claritate terminologică normelor, ar fi necesar de revizuit substanțial articolul propus spre completare. Odată cu completarea propusă, este necesar de exclus din conținutul acestuia activitățile care pot fi calificate ca "activitate extremistă".</p> <p>Reținemaceiași obiecție (recomandare) pentru completarea propusă la art. 36 alin. (4) din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești.</p>		
2	Art. II, pct. 2 - redacția articolelor 7/1 și 7/2 propuse spre completare la Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al	Potrivit textului din proiect.	Prevederile conțin norme privind mandatul de securitate, modalitatea de solicitare și de eliberare a	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;	Potrivit obiecției.

	Republicii Moldova		<p>acestui, încheierea judecătorească privind mandatul, modul de contestare a acesteia, procedura de informare a persoanei privind măsurile înfăptuite în privința sa în baza mandatului.</p> <p>1) Normele ar trebui concretizate astfel, încît să fie cît mai precise, clare și previzibile. Altfel, acestea cad în neconformitate cu jurisprudența CtEDO (Iordachi și alții vs Moldova). În redacția actuală, fiind expuse vag, prevederile ar putea genera abuzuri grave în aplicare, astfel fiind posibile încălcări ale drepturilor fundamentale ale persoanelor în privința cărora a fost eliberat mandatul de securitate, precum și ale altor persoane, inclusiv – încălcări ale dreptului la viața privată, garantat prin art. 28 din Constituția RM.</p> <p>2) Sînt inacceptabile prevederile propuse în art. 7/1 alin. (2),</p>	<p>Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p> <p>Alți factori Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.</p>	
--	--------------------	--	--	---	--

potrivit cărora o măsură specială de investigații ar putea fi aplicată fără mandat de securitate. Această prevedere este neconformă Recomandării Consiliului Europei (2005) cu privire la tehnicile speciale de investigații, care stabilește obligația statelor membre de a adopta măsuri legislative menite să asigure un control eficient asupra implementării tehnicilor speciale de investigații de către o autoritate judiciară sau altă autoritate independentă, inclusiv prin autorizare. La fel, sînt inacceptabile prevederile din alin. (9) – termenul pentru care poate fi dispusă măsura specială de investigații în condițiile mandatului de securitate, în afara unui proces penal, nu poate depăși termenele stabilite de Codul de procedură penală al RM. Altfel, normele sînt abuzive. În același sens, sînt inacceptabile și prevederile din

art. 7/2 alin. (3) propus spre completare, potrivit căroră persoana ar putea fi neinformată despre măsurile înfăptuite în privința sa în baza mandatului de securitate.

3) Pornind de la esența normelor, acestea țin de un proces judiciar, fiind în conexiune cu activitatea specială de investigații.

Pentru aceste motive, ar fi mai potrivit, dacă aceste norme ar fi incluse în Codul de procedură penală, cu referințele de rigoare la acestea în Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații și Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al RM. Or, potrivit art. 2 alin. (4) din Codul de procedură penală al RM, normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în Codul de procedură penală al RM.

			<p>4) Potrivit proiectului, mandatul de securitate poate fi solicitat în afara unui proces penal pentru efectuarea, inclusiv, a unor măsuri speciale de investigații, care, în sensul art. 18 alin. (3) din Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații, pot fi efectuate doar în cadrul unui proces penal. Astfel, se răstoarnă întreg concept al inaplicabilității anumitor măsuri speciale de investigații în afară procesului penal. Pentru a promova o astfel de propunere, este necesară o justificare solidă în Nota informativă. 5) La redacția art. 7/1 alin. (11), referința la alin. (9) al aceluiași articol este eronată, întrucât modul de contestare a încheierii judecătorului este stabilită prin alin. (10).</p>		
3	Art. III, pct. 2 - redacția alin. (3) propus spre completare la art. 178 din Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002	(3) Acțiunile prevăzute la alin. (1) sau (2), săvârșite de către persoanele	Prevedere vagă, care ar putea genera abuzuri în aplicare.	Alți factori Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.	Concretizarea sau excluderea acesteia.

		<p>fizice sau juridice, neîmputernicite cu aceasta prin lege, la solicitarea sau în interesul unei entități neconstituționale sau a unei organizații extremiste, în unul din următoarele scopuri:</p> <p>...</p> <p>d) perturbării activității legale a persoanei cu funcție de demnitate publică,"</p> <p>...</p>			
4	<p>Art. III, pct. 3 - redacția lit. c) alin. (1) din art. 337/1 propus spre completare în Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002</p>	<p>...</p> <p>c) acordarea de ajutor unei entități neconstituționale la înfăptuirea activității dușmănoase împotriva Republicii Moldova,</p> <p>...</p>	<p>Prevedere vagă, care ar putea genera abuzuri în aplicare. Expresia "activitate dușmănoasă" este ambiguă și ar putea fi interpretată abuziv.</p>	<p>Alți factori Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.</p>	<p>Concretizarea normei sau excluderea acesteia.</p>
5	<p>Art. III, pct. 4 - redacția art. 340/1 propus spre completare în Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002</p>	<p>Potrivit textului din proiect.</p>	<p>În conformitate cu art. 25 alin. (2) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, titlul actului legislativ trebuie să fie laconic și să exprime cu claritate obiectul</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p> <p>Alți factori Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune.</p>	<p>Revizuirea titlului. Concretizarea normelor din alin. (1). Concretizarea, dar și revizuirea sancțiunilor astfel, încât acestea să fie proporționale pericolului faptelor incriminate.</p>

reglementării. În speță, titlul articolului (Acțiuni ilegale care atentează la integritatea și inviolabilitatea teritorială a Republicii Moldova) nu corespunde conținutului dispozitiv (dispoziția se referă la regimul constituțional, suveranitatea, independența și integritatea teritorială ale RM). La alin. (1) - dispoziția urmează a fi concretizată. Altfel, aceasta concurează cu prevederile art. 142 alin. 1 din Constituția RM, care prevede că dispozițiile Constituției privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale. Implicit, normele din proiect ar putea limita un drept fundamental al persoanei - dreptul la vot, garantat prin art. 38 din Constituția RM.

Totodată,

			<p>sintagma "și/sau" din sancțiunea prevăzută la alin. (1) ar putea să genereze practici neuniforme și discriminatorii. La alin. (4) - sancțiuni disproporționate . Pentru comparație - uzurparea puterii de stat care a provocat decesul unei persoane se pedepsește, în condițiile art. 339 alin. (2) din Codul penal al RM, cu închisoare de la 12 la 20 ani.</p>		
6	<p>Art. III, pct. 6 - redacția art. 346/2 alin. (2) propus spre completare în Codul penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002</p>	<p>... (2) Utilizarea în public a materialelor cu caracter extremist cu scopul de a îndemna la desfășurarea activității extremiste, ...</p>	<p>Norme confuze - fapta ar putea fi încadrată și în componența infracțiunii prevăzute în art. 341 din Codul penal al RM (la fel, propus spre completare prin art. III pct. 5 din proiect).</p>	<p>Alți factori Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.</p>	<p>Revizuirea normelor.</p>
7	<p>Art. IV, pct. 6 - redacția propusă a art. 8 alin. (7) din Legea nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste</p>	<p>... (7) În cazul în care într-un sistem informațional sînt plasate două sau mai multe materiale cu caracter extremist, în temeiul cererii</p>	<p>Ar putea să existe cazuri, în care administratorul sistemului să nu aibă posibilitatea să cenzureze, în regim real, anumite materiale (cu titlu de exemplu - mesajele vizitatorilor unui</p>	<p>Alți factori Dezechilibru între încălcare și sancțiune.</p>	<p>Revizuirea normei.</p>

		<p>Serviciului de Informații și Securitate ori a Procurorului General sau procurorilor subordonați acestuia, instanța de judecată pronunță hotărîre privind blocarea, definitiv sau pentru o perioadă de pînă la un an, a accesului, pe teritoriului Republicii Moldova, la sistemul informațional respectiv sau la anumite componente ale acestuia.</p> <p>...</p>	<p>forum care ar putea să poarte caracter extremist), avînd posibilitatea de a interveni ulterior prin blocarea accesului la acestea. În acest caz, evident, sancțiunea propusă este disproporționată încălcării.</p>		
--	--	---	---	--	--

Concluzii

Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, categoria actului legislativ propus fiind lege organică, ceea ce corespunde rigorilor.

Prin proiect, se propun modificări și completări la: Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești; Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova; Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002; Legea nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste; Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122 din 14.03.2003; Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații. Potrivit notei informative, proiectul are ca scop remedierea omisiunilor și inadvertențelor de ordin legislativ identificate atît în procesul implementării legii penale, cît și în procesul de implementare a Legii nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Astfel, autorul susține necesitatea proiectului, invocîndu-se anumite probleme în aplicarea reglementărilor legislative pe segmentul asigurare a securității statului, precum și contracararea a activității extremiste, fără a concretiza natura acestor probleme. Nota informativă conține referințe la legislația relevantă a altor state (Spania, România, Republica Federală Germania, Federația Rusă, Ucraina), fără a analiza nivelul de compatibilitate a prevederilor din proiect cu standardele în domeniu (în special - Recomandarea Consiliului Europei (2005) 10 cu privire la tehnicile speciale de investigații).

Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor drepturi: Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM); Secretul corespondenței (art.30 din Constituția RM); Libertatea conștiinței (art. 31 din Constituția RM); Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM); Libertatea întrunirilor (art. 40 din Constituția RM).

Urmare a analizei, au fost identificate mai mulți factori de vulnerabilitate: Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale.

Totodată, proiectul conține și factori de coruptibilitate: Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Dezechilibru între încălcare și sancțiune. Unele prevederi poartă un caracter confuz. Proiectul necesită revizuire prin prisma exigențelor tehnicii legislative.

Necesită o revizuire conceptuală art. II, pct. 2 - redacția articolelor 7/1 și 7/2 propuse spre completare la Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

Prevederile conțin norme privind mandatul de securitate, modalitatea de solicitare și de eliberare a acestuia, încheierea judecătorească privind mandatul, modul de contestare a acesteia, procedura de informare a persoanei privind măsurile îndeplinite în privința sa în baza mandatului.

Normele ar trebui concretizate astfel, încât să fie cât mai precise, clare și previzibile. Altfel, acestea cad în neconformitate cu jurisprudența CtEDO (Iordachi și alții vs Moldova). În redacția actuală, fiind expuse vag, prevederile ar putea genera abuzuri grave în aplicare, astfel fiind posibile încălcări ale drepturilor fundamentale ale persoanelor în privința cărora a fost eliberat mandatul de securitate, precum și ale altor persoane, inclusiv – încălcări ale dreptului la viața privată, garantat prin art. 28 din Constituția RM.

Sînt inacceptabile prevederile propuse în art. 7/1 alin. (2), potrivit cărora o măsură specială de investigații ar putea fi aplicată fără mandat de securitate. Această prevedere este neconformă Recomandării Consiliului Europei (2005) cu privire la tehnicile speciale de investigații, care stabilește obligația statelor membre de a adopta măsuri legislative menite să asigure un control eficient asupra implementării tehnicilor speciale de investigații de către o autoritate judiciară sau altă autoritate independentă, inclusiv prin autorizare.

La fel, sînt inacceptabile prevederile din alin. (9) – termenul pentru care poate fi dispusă măsura specială de investigații în condițiile mandatului de securitate, în afara unui proces penal, nu poate depăși termenele stabilite de Codul de procedură penală al RM. Altfel, normele sînt abuzive. În același sens, sînt inacceptabile și prevederile din art. 7/2 alin. (3) propus spre completare, potrivit cărora persoana ar putea fi neinformată despre măsurile îndeplinite în privința sa în baza mandatului de securitate.

Mai mult, pornind de la esența normelor, acestea țin de un proces judiciar, fiind în conexiune cu activitatea specială de investigații. Pentru aceste motive, ar fi mai potrivit, dacă aceste norme ar fi incluse în Codul de procedură penală, cu referințele de rigoare la acestea în Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații și Legea nr. 753 din 23.12.1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al RM. Or, potrivit art. 2 alin. (4) din Codul de procedură penală al RM, normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în Codul de procedură penală al RM.

Potrivit proiectului, mandatul de securitate poate fi solicitat în afara unui proces penal pentru efectuarea, inclusiv, a unor măsuri speciale de investigații, care, în sensul art. 18 alin. (3) din Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații, pot fi efectuate doar în cadrul unui proces penal. Astfel, se răstoarnă întreg concept al inaplicabilității anumitor măsuri speciale de investigații în afara procesului penal. Pentru a promova o astfel de propunere, este necesară o justificare fundamentală în Nota informativă.