

## Opinie juridică la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă

Nr./Data:	21/23 din 1 Mai 2023
Destinatari:	Parlamentul Republicii Moldova, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, e-mail: csn@parlament.md
Prezentată de:	Centrul de Resurse Juridice din Moldova ( <a href="http://www.crjm.org">www.crjm.org</a> ), persoană de contact: Daniel GOINIC, e-mail: <a href="mailto:daniel.goinic@crjm.org">daniel.goinic@crjm.org</a> ;

Prezenta opinie juridică este remisă Parlamentului Republicii Moldova cu referire la proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă nr. 422/2022 (în continuare - *proiectul*). Proiectul a fost votat în primă lectură la 30 martie 2023.

Conform autorilor, proiectul are menirea de a reglementa mecanismul de realizare a activității contrainformative și activității informative externe a Serviciului de Informații și Securitate (SIS) având în vedere circumstanțele și dinamica riscurilor sau amenințărilor existente asupra securității naționale.

Deși nu negăm existența amenințărilor regionale, inclusiv la adresa securității naționale, totuși prin versiunea existentă se încearcă extinderea excesivă a atribuțiilor SIS, punând în pericol garanțiile de protecție a drepturilor omului<sup>1</sup>. Situația legată de provocările de securitate din regiune este una temporară și se va schimba, iar reglementarea legală va rămâne.

**CRJM constată că multe prevederi nu sunt reglementate suficient de clar, iar altele – prezintă un risc major respectării dreptului la viața privată sau altor drepturi conexe.**

Lista aspectelor problematice care necesită amendare sau excludere din proiect sunt prezentate în continuare:

### 1. ATRIBUȚII PEA LARGI PENTRU SIS ÎN LIPSA UNOR GARANȚII SUFICIENTE

Proiectul de lege nu definește clar ce înseamnă activitatea informativă și contrainformativă. **Sub descrierile lungi și vagi din art. 1 din proiect poate fi încadrat orice.** Acest lucru este inadmisibil pentru o lege atât de intrusivă în viața privată, efectuată de o agenție secretă. De asemenea, așa cum este scris art. 16 din proiect, aceste măsuri pot fi aplicate, în esență, și pentru documentarea infracțiunilor. Aceasta de fapt poate fi folosit pentru eludarea procedurii penale, ce de asemenea nu este admisibil.

Proiectul propune ca SIS să poată efectua măsuri speciale de investigații (redenumite de fapt ca măsuri contrainformative) fără ca o cauză penală să fie inițiată. Se mai propune posibilitatea autorizării unor măsuri fără acordul judecătorului de instrucție. O varietate de acțiuni vor putea fi aplicate de către SIS după o autorizare internă a directorului SIS sau a adjunctului desemnat, **în afara vreunui control extern**. Conform autorilor, ideia proiectului era de a delimita măsurile de investigație efectuate de organele de urmărire penale și cele efectuate de SIS. În

---

<sup>1</sup> Acest lucru a fost confirmat prin *Opinia Comisiei de la Veneția din 13 martie 2023* privind proiectele de lege SIS și proiectul de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă (pct.48).

esență, proiectul reproduce în mare parte prevederile Codului de procedură penală și a Legii privind activitatea specială de investigații, **instituind mecanisme paralele**. Nu este clar de ce SIS ar avea nevoie de toate măsurile speciale de investigații, dacă nu documentează cauze penale, iar probele obținute de SIS nu vor putea fi folosite ca probe în dosarele penale. **Această copiere a tuturor măsurilor speciale pare să aibă un singur scop – oferirea competențelor pentru SIS de a face orice, însă fără o cauză penală și un mecanism eficient de supraveghere.**

Mai mult, SIS nu este un organ de urmărire penală, însă la art. 16 din proiect se propune ca măsurile contrainformative să fie dispuse pentru investigarea acțiunilor de schimbare prin violență a orânduirii constituționale, subminare sau lichidare a suveranității, independenței sau integrității teritoriale, sustragerea de armament, muniții, tehnică de luptă, substanțe explozive, radioactive, contrabanda cu acestea, terorism sau finanțarea terorismului etc. **Toate aceste acțiuni defapt sunt infracțiuni, iar investigarea lor trebuie efectuată conform CPP.** La fel, durata totală propusă pentru efectuarea măsurii speciale de investigații (art.17 alin.5 din proiect), dispusă pe o faptă concretă, nu poate depăși cumulativ 2 ani. **Termenul dat este mai mare decât cel prevăzut de CPP și creează spațiu larg pentru abuz.**

Pe de altă parte, proiectul prevede și instituirea mandatului judecătoresc, care reprezintă autorizarea, de către instanța de judecată de a efectua măsuri contrainformative. Mandatul judecătoresc urmează să fie eliberat, la demersul argumentat al conducerii SIS, de **către un judecător special împuternicit în acest sens**. În condițiile legii cu privire la secretul de stat (a se vedea art.5 alin.(5) lit e din legea 245/2008), doar SIS este autoritatea abilitată să întreprindă măsurile de control în privința cetățenilor cărora urmează să li se perfecteze dreptul de acces la secretul de stat. Proiectul la rândul său prevede că informațiile despre efectuarea măsurilor contrainformative, precum și rezultatele acestor măsuri constituie informații ce vor fi atribuite la secretul de stat și vor putea fi examinate doar de judecătorii care vor fi autorizați de SIS. Practic, **SIS va decide asupra judecătorului care urmează să examineze demersul privind eliberarea mandatului privind aplicarea măsurii contrainformative**, dar și asupra judecătorilor care urmează să examineze contestațiile asupra încheierilor judecătorului de instrucție. Acest fapt poate leza din independența funcțională a judecătorului sau cel puțin crea suspiciuni din partea societății despre o eventuală influență a SIS asupra acestora.

La fel, în condițiile art.15 alin. 6 din proiect, examinarea demersului privind eliberarea mandatului judecătoresc va fi în ședință închisă, cu participarea ofițerului de informații, care **poate** prezenta materialele ce confirmă necesitatea efectuării măsurii, **fără ca acestea să fie anexate la demers**. Prin urmare, acest exercițiu se rezumă la formalitate, or, **în practică, ofițerul SIS va putea refuza prezentarea oricăror materiale, iar judecătorul nu va putea verifica justificarea demersului.**

Un alt exemplu de prevederi cu potențiale riscuri de aplicare abuzivă ar putea servi și art. 23 din proiect, și anume că **persoana în privința căreia s-au aplicat măsuri cu autorizarea directorului SIS practic nu va fi informată referitor la aceasta. Aceste prevederi restrâng dreptul de avea acces la justiție și dreptul la apărare**. Doar persoanele, în privința cărora s-au aplicat măsuri autorizate prin eliberarea mandatului judecătoresc, pot fi informate despre măsurile înlăptuite în privința lor. Însă, potrivit proiectului (alin.3 art. 23) informarea nu se va face, **chiar dacă procedura a fost finalizată sau dosarul clasat**, dacă există motive întemeiate de a considera că acest fapt ar putea constitui un risc sporit pentru viața sau sănătatea oamenilor, ar periclita o altă investigație desfășurată, ar dăuna securității statului sau ar aduce prejudicii scopului pentru care au fost efectuate măsurile contrainformative. Dacă dosarul e clasat, înseamnă că asemenea riscuri nu există. **De fapt, această prevedere instituie „o scuză” pentru a nu informa pe nimeni niciodată**. Conform CEDO, în cazul în care un stat instituie o măsură de supraveghere secretă, a cărei existență nu este cunoscută de persoanele care fac obiectul controlului,

având drept consecință faptul că respectiva supraveghere nu poate fi contestată, persoanele sunt private de drepturile pe care le au în temeiul art. 8 CEDO<sup>2</sup>. Mai mult, **conchidem că proiectul nu prevede termenul în care urmează a fi clasat dosarul special**, fapt ce presupune că autorul nu a luat în calcul posibilitatea reală de informare a persoanei supuse măsurilor autorizate de conducerea SIS.

Mai mult, proiectul nu stabilește clar răspunderea conducerii SIS sau ofițerului de investigații SIS urmare a unor acțiuni procesuale declarate ilegale. Considerăm că aceștia trebuie să răspundă disciplinar, contravențional sau penal dacă faptele lor în timpul autorizării sau efectuării măsurilor speciale de investigații erau ilegale.

## 2. DEFINIȚII ȘI TERMENI AMBIGUE UTILIZATE ÎN PROIECT

Pe parcursul textului proiectului se operează cu multe sintagme ambigue. Expresiile utilizate într-un cadrul legal contează în mod semnificativ, deoarece definițiile vagi sau excesiv de extinse pot lăsa posibilitatea unor restricții nejustificate sau încălcări ale drepturilor fundamentale. De exemplu, proiectul operează cu noțiunile de „*securitate națională*” și „*securitatea statului*”, fără a face o distincție între aceste două concepte. Art.1 din Legea nr. 618/1995 prevede că **securitatea statului este parte integrantă a securității naționale**. Securitatea națională fiind un termen mult mai larg care înglobează mai multe componente. În situațiile de criză, care afectează securitatea națională, clarificarea acestor definiții devine crucial pentru a trasa liniile de activitate ale SIS.

Sintagmele „*cu o probabilitate sporită*” și „*cu o probabilitate înaltă*” trebuie clarificate sau revizuite pentru a nu acorda posibilitatea unei interpretări abuzive din partea SIS. Ambiguă este și formularea la art. 1 alin.(2) – „*protejării procesului de decizie politico-statal*”. O asemenea sintagmă nu se regăsește nicăieri în cadrul legal național.

Temeiurile pentru efectuarea măsurilor contrainformative la fel sunt reglementate prea larg. De exemplu, lit c) al art. 13 prevede ca temei „*informațiile devenite cunoscute, privind potențialele riscuri și amenințări la adresa securității statului*”. **Considerăm necesar ca autorii să menționeze în proiect o listă exhaustivă a naturii și definirii tipurilor de riscuri și amenințări.**

La fel, sintagma utilizată în art. 17 din „*perioade succesive, precum și pe perioade care nu se succed*” crează confuzie și posibilitate de interpretare diferită. De exemplu, conform proiectului, măsurile contrainformative se autorizează, pentru o perioadă de până la 90 de zile, cu posibilitatea de prelungire pe perioade succesive, precum și pe perioade care nu se succed, de până la 90 de zile. Prin urmare, redacția actuală permite realizarea măsurilor care **nu se succed pe un termen care cumulativ, cu certitudine va depăși termenul prevăzut în proiect ca legal**. Prevederea trebuie modificată că să stabilească un termen clar care nu ar crea ingerințe nejustificate asupra drepturilor persoanelor.

Adițional, deși a fost enunțat și în cadrul unei consultări publice preliminare a proiectului, reiterăm problematica ce ține de **posibilitatea interceptării convorbirilor dintre avocat și client, jurnalist și sursa sa de informare**, or prevederile art. 4 și art. 6 sunt prea largi și nu enunță concret subiecții care cad sub incidența legii și cum va fi asigurat secretul profesional al avocaților și jurnaliștilor.

---

<sup>2</sup> A se vedea cauza *Klass și alții împotriva Germaniei*, (pct. 36), unde CtEDO a accentuat dacă urmărirea secretă a instituțiilor statului rămâne necunoscută persoanelor supuse controlului, circumstanța conduce la ideea existenței inevitabile a unei asemenea urmăriri și aplicarea extensivă a art. 8 CEDO poate fi redusă la zero, iar persoana privată de dreptul conferit de acest articol, fără să fie în cunoștință de cauză și prin urmare este în imposibilitate de a obține o remediere, atât la nivel național așa și în fața CtEDO.

### 3. MECANISME DE CONTROL - FORMALE

În pofida faptului că proiectul propune patru mecanisme de control (Parlament, procuratura, control intern al SIS și judecător de instrucție), în realitate nu se propun mecanisme, care ar fi, cu adevărat eficiente.

**Rolul oferit Parlamentului în acest sens în mod clar este insuficient.** Supravegherea parlamentară va fi efectuată anual, când conducerea SIS va prezenta un raport în cadrul unei ședințe închise a subcomisiei specializate unde vor fi prezentate informații statistice despre operațiunile finalizate de SIS, dacă divulgarea lor nu va prejudicia securitatea statului. Informații despre operațiunile în derulare nu se vor prezenta. Lipsa transparenței în ceea ce privește raportarea și audierea conducerii SIS de către Parlament prin urmare nu este justificată. **Datele statistice și alte date care ar putea vorbi despre problemele sistemice din SIS trebuie să fie publice.** Comisia de la Veneția (pct. 34) recomandă ca SIS-ul să fie obligat să furnizeze toate datele cu privire la numărul și tipurile de măsuri desfășurate pe parcursul anului precedent și ca Subcomisia parlamentară să publice un raport cu aceste date statistice. Subcomisia ar trebui să poată emite un raport special pentru a atrage atenția publicului și Parlamentului asupra activităților care necesită un răspuns urgent. Ar trebui luată în calcul, și posibilitatea de a demara anchete parlamentare, care ar putea conduce la anchete judiciare, atunci când sunt bănuite neregularități grave, sub rezerva cerințelor securității statului. Proiectul la rândul său, prevede ca raportul prezentat Subcomisiei parlamentare **poate fi făcut public** (adică rămâne la discreția autorului sau guvernării) excluzându-se informațiile atribuite la secret de stat. **Cu alte cuvinte, proiectul nu aduce alte garanții noi pentru un control parlamentar eficient, dar păstrează practicile existente.** Cu regret, supravegherea parlamentară asupra activității SIS s-a dovedit insuficientă și netransparentă în trecut.

De asemenea, cum menționam mai sus, rolul judecătorului la autorizarea măsurilor va fi unul pur formal, deoarece el nu va avea în față materialele care justifică măsura. Mecanismul de informare a persoanei despre măsuri de asemenea este foarte volatil, permițând de facto ca persoana să nu fie informată niciodată despre faptul că a fost supus supravegherii de către SIS. Mai mult, informarea în cazul SIS nu presupune și accesul la dosar. **În general, proiectul permite distrugerea acestora în condiții neclare, ceea ce ar face orice control ulterior inexistent.**

Controlul intern asupra activității informative/contrainformative se realizează de către directorul SIS, directorul adjunct special împuternicit, inclusiv prin intermediul subunităților interne de control și conducătorii subunităților specializate. De fapt **se crează un non-sens atunci când persoana care inițial autorizează acțiunea ulterior va face și controlul acesteia.**

Proiectul nu prevede un mecanism de supraveghere și verificare a abaterilor concrete a conducerii SIS și/sau ofițerilor SIS. În mod surprinzător, proiectul reglementează doar drepturile subiecților care efectuează activitatea informativă/contrainformativă, dar nu nici într-un mod nu prevede care sunt obligațiile acestora.

**Concluzie:**

**Proiectul este insuficient de fundamentat și suscită probleme iremediabile din perspectiva drepturilor omului.** Din toate considerentele enunțate mai sus, CRJM cheamă Parlamentul Republicii Moldova ca proiectul să fie consultat suplimentar cu părțile interesate, iar **prevederile periculoase să fie modificate radical pentru a răspunde tuturor recomandărilor Comisiei de la Veneția.**

Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări suplimentare.

Cu deosebit respect,



**Ilie Chirtoacă**  
Președinte