

**Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a
Parlamentului Republicii Moldova
Domnului Lilian CARP**

Stimate Domnule Președinte,

Centrul de la Geneva pentru Guvernarea Sectorului de Securitate - DCAF a examinat adresarea Dumneavoastră din 30 ianuarie 2023 cu referire la furnizarea unei opinii de specialitate despre proiectele de legi privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă.

În anexă găsiți opinia elaborată cu concursul experților de rang înalt în domeniul serviciilor de informații din Austria, Polonia, Slovenia și Regatul Unit.

Pentru discutarea aspectelor detaliate din această opinie - DCAF este dispus să organizeze întâlniri ale experților cu membrii Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică.

Cu respect,

**Vadim ENICOV,
Consilier Național în Guvernarea Sectorului de Securitate
DCAF, Oficiul Chișinău**

Enicov Vadim

Opinia expertului

referitoare la proiectele de legi privind

Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova

Activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă

Programul DCAF

Consolidarea Guvernanței Sectorului de Securitate în Moldova

SSGM





Context și metodologie

DCAF a fost solicitată¹ să furnizeze o opinie de specialitate cu privire la **Proiectele de Legi privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (legea SIS) și privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă (legea CI)**.

Această opinie a experților se bazează pe concluziile și recomandările făcute de **patru experți de rang înalt în domeniul serviciilor de informații** implicați de DCAF în procesul de revizuire. Experții de rang înalt au cunoștințe și experiență vaste în domeniul reformei și guvernancei serviciilor de informații, jucând un rol direct în gestionarea serviciilor de informații în statele membre ale UE (Austria, Polonia, Slovenia și Regatul Unit); prin urmare, acestea s-au confruntat în primul rând cu provocările cu care se confruntă serviciile europene de informații în ceea ce privește organizarea unor procese de informații efective și eficiente, care permit un răspuns adecvat amenințărilor la adresa securității și fac obiectul unor mecanisme funcționale de control și supraveghere. Pe lângă cariera lor în sectorul securității naționale, experții de rang înalt au oferit consultanță tehnică parlamentelor și serviciilor de informații care trec prin procese de reformă în țările post-sovietice.

Fiecare dintre experți s-a angajat într-o **analiză individuală** a celor două proiecte de lege și au prezentat DCAF **constatările lor separate**. Analiza proiectelor de lege a avut loc la jumătatea lunii februarie - mijlocul lunii martie 2023, prin urmare evaluarea acestora nu a luat în considerare constatările avizului Comisiei de la Veneția, publicat la 14 martie 2023. Cele patru revizuirii au fost analizate și **integrate într-un aviz comun**, scris de echipa de proiect a DCAF SSGM.

Din punct de vedere tehnic, experții au furnizat avize generale, dar nu au aplicat metoda tradițională de evaluare comparativă a proiectului de lege articol cu articol față de legile similare implementate în alte țări, deoarece **proiectele nu sunt similare cu legislația în domeniu existentă în UE**. Pentru a menține acest text la un număr limitat de pagini, evaluarea dispozițiilor care sunt suficiente și clare a fost exclusă, această revizuire subliniind **preocupările majore și potențialele deficiențe** ale celor două proiecte.

Rezumatul constatărilor

În ciuda faptului că au efectuat evaluarea legilor independent unul de celălalt și de Comisia de la Veneția, **concluziile celor patru experți DCAF sunt foarte similare** și aprobă, de asemenea, **principalele constatări ale avizului Comisiei de la Veneția**. Mai jos este un rezumat al principalelor constatări:

Evaluare globală

1. Cele două proiecte de lege **necesită o analiză mai atentă și o modificare aprofundată** pentru a asigura fundamentul juridic al unui serviciu de informații și de securitate care este (1) **eficient în**

¹ Printr-o scrisoare semnată de președintele Comisiei pentru securitate națională, apărare și ordine publică, semnată la 30 ianuarie 2023





descurajarea amenințărilor la adresa securității naționale și (2) responsabil în mod democratic în îndeplinirea misiunii sale.

2. Cele două proiecte de lege sunt complexe și **prea ambițioase în ceea ce privește definirea competențelor SIS și a responsabilităților operaționale, dar oferă puține detalii și dispoziții clare privind controlul și supravegherea.**

Cu privire la formulare și structură (procedura de legiferare)

3. Este extrem de importantă armonizarea proiectelor de legi cu **Strategia de Securitate Nationala** (SSN) și definițiile "**securității naționale**", "**amenințărilor la adresa securității naționale**" și "**interesului național**" date de SSN. În mod ideal, dezbaterea și aprobarea SSN ar trebui să preceadă dezbaterea legilor statutare pentru SIS.
4. Ambele proiecte de legi atât supra detaliate, cât și complicate și totuși vagi cu privire la unele dintre cele mai importante aspecte. Niciuna dintre legi nu reflectă legi similare în democrațiile europene în care legile sunt simple (rareori peste 6 pagini), mai puțin detaliate cu privire la activitatea operațională, dar definesc mai detaliat problema importantă a supravegherii în toate formele sale (executivă, parlamentară și judiciară).
5. Decizia de a elabora **2 legi separate** (de asemenea, o a treia lege privind rolul ofițerului de informații) ar trebui analizată în continuare, împreună cu posibilitatea de a combina proiectele într-o singură lege. O lege unică ar evita repetițiile, ar oferi o mai mare claritate și ar fi un singur punct de referință. Dacă se păstrează două legi, trebuie asigurată claritatea și armonizarea, în special în ceea ce privește sarcinile și competențele serviciului.
6. Selectarea cuvintelor din capitolul II din legea SIS este discutabilă, deoarece se vorbește despre "Drepturile" serviciului. Un serviciu de informații are "obligații", "responsabilități", "puteri" și "autorități". "Drepturile" se referă în general la persoane fizice, mai degrabă decât la autoritățile statului, fiind un set de drepturi legale sau protecții care sunt acordate persoanelor fizice pentru a asigura siguranța, securitatea și bunăstarea acestora. Utilizarea conceptului de "drepturi" în asociere cu serviciul de informații ar putea fi împotriva spiritului unei legislații democratice, orientate spre securitatea umană.

Cu privire la funcționalitatea și eficiența SIS

7. **Competențe și sarcini.** Competențele și responsabilitățile SIS sunt foarte largi (articolul 5,6,8,13 din legea SIS); un mandat atât de amplu depășește cu mult modelele serviciilor de informații din țările UE/NATO. În plus, lista este inconsecventă, deoarece sarcinile tipice de informații sunt amestecate cu puteri și cu mijloace executive. **Principalul risc** de a atribui o gamă atât de extinsă și diversă de competențe unui serviciu este **ineficiența** - prin disiparea eforturilor sale și prin sarcini incoerente și confuze.





8. Executarea **unei game largi de sarcini ar necesita o capacitate instituțională dificil de asigurat:** resurse umane extinse, cu înaltă calificare și un buget mare. Cu toate acestea, Legea bugetului alocă SIS aproximativ 20 de milioane de euro. Prin urmare, se pare că mandatul extins prevăzut de proiect este disproporționat față de capacitățile existente ale SIS.
9. Îndeplinirea simultană a unor astfel de sarcini complexe, numeroase și variate va fi în practică un efort dificil, dacă nu imposibil. Sarcinile vor necesita o gamă largă de profiluri de locuri de muncă și experiență profesională. Recrutarea, **instruirea și păstrarea personalului** pentru toate aceste sarcini va fi o mare provocare.
10. Prin definirea într-un mod explicit și cuprinzător a tuturor activităților posibile ale SIS, **legislația nu permite flexibilitate în operațiuni** (în special într-o perioadă de urgență națională); lista foarte lungă și atotcuprinzătoare de sarcini și competențe prevăzute de legislația SIS poate avea ca rezultat faptul că serviciul mai degrabă se ascunde în spatele legii, decât să își asume responsabilitatea pentru acțiunile sale și să explice dacă munca pe care o depune este pentru binele societății în general.
11. Acest mandat extins creează, de asemenea, **interferențe sau suprapuneri între SIS și o serie de alte instituții ale statului**, inclusiv forțele armate, forțele de ordine și diplomația. Este vorba despre riscuri de a împovăra SIS cu sarcini și responsabilități pentru chestiuni pe care nu le vor putea pune în aplicare, deoarece acestea sunt responsabilitatea statutară a altor autorități ale statului. Deși este important ca SIS să aibă un rol consultativ, responsabilitatea executivă pentru unele dintre sarcinile enumerate de legea SIS ar fi, în mod ideal, delegată altor autorități.
12. Dotarea unui singur serviciu cu astfel de puteri extinse, fără mecanisme puternice și eficiente de supraveghere și control, duce în mod inevitabil la **ineficiență și abuz de putere**. Tipul de serviciu de informații prevăzut de proiectul de lege sugerează un serviciu omnipotent într-un regim autoritar, nu un serviciu funcțional bine integrat într-un sistem democratic. Practica serviciilor de informații UE/NATO demonstrează că eficacitatea se bazează pe o repartizare bine gândită a sarcinilor între mai multe servicii, fiecare dintre acestea concentrându-se pe un obiectiv (misiune) separat, precis, realizat datorită unor sarcini coerente și precis indicate, puține.
13. Desfășurarea eficientă a activităților de informații implică eliberarea serviciului și a personalului său de alte sarcini suplimentare care nu au legătură cu colectarea de informații. SIS ar beneficia probabil de pe urma faptului că ar avea mai puține responsabilități pentru a **se concentra asupra activității de contrainformații într-un** moment de urgență națională și de amenințare din partea Rusiei. Exemple de competențe/responsabilități care ar putea fi reduse:
 - În majoritatea societăților democratice, serviciilor de informații nu li se acordă **competențe polițienești**. Acest lucru se datorează faptului că activitățile de informații - atât externe, cât și interne (inclusiv contraspiionajul) - se concentrează pe colectarea, analizarea și distribuirea către autoritatea executivă a informațiilor relevante pentru deciziile de securitate națională.





Urmărirea penală a infracțiunilor, adică o activitate care servește altor scopuri, și anume obținerea de probe pentru a fi utilizate în instanță, de obicei nu este sarcina serviciilor de informații. Ofițerii de informații nu sunt, de obicei, instruiți sau echipați pentru a se angaja în activități de aplicare a legii. În plus, esența activităților serviciilor de informații este secretul, iar acest lucru necesită restricții foarte puternice privind accesul la informațiile pe care le colectează și informațiile pe care le produc. Acest lucru, la rândul său, necesită limitarea cercului de destinatari ai materialelor de informații și entități autorizate să le comande sarcini. Lista propusă a acestor entități este mult prea largă și diferă de practicile și standardele UE/NATO.

- Protecția infrastructurii critice naționale menționate la art. 7 (f) este o sarcină adesea atribuită autorităților de aplicare a legii.
- Protecția spațiilor diplomatice și obligația de a asigura servicii diplomatice de curierat ar absorbi resurse umane limitate și ar distrage serviciul de la sarcinile-cheie; aceasta poate chiar să genereze conflicte, de exemplu cu Ministerul Afacerilor Externe. Această sarcină ar putea fi delegată altor agenții, SIS ar trebui să păstreze doar un rol consultativ.
- Autoritatea privind secretele de stat (Autoritatea Națională de Securitate) este, de obicei, atribuită unei instituții civile independente.

14. Activitatea externă. Capitolul III din Legea CI ar trebui să ia în considerare în continuare implicațiile operațiunilor externe, legalitatea acestora și implicațiile pentru ofițerii individuali. Proiectul nu ia în considerare ofițerii SIS care comit acte ilegale (cum ar fi mita) atunci când își desfășoară activitatea în străinătate. Acest lucru ar face ca ofițerii SIS să fie urmăriți penal nu numai în țări străine, ci și în Moldova, dacă legislația moldovenească este extrateritorială, adică fapta este pasibilă de urmărirea penală a unui cetățean moldovean în Republica Moldova, chiar dacă este comisă în străinătate. Alte servicii similare evită acest lucru prin anumite părți ale legislației lor. De exemplu, în Regatul Unit, acest lucru este reglementat de secțiunea 7 din ISA, unde este necesară aprobarea ministerială pentru a încălca legea în străinătate, dar oferă o imunitate efectivă de urmărirea penală în Regatul Unit. În SUA, acest lucru se încadrează în diferite decrete prezidențiale.

15. Proiectele de legi tac cu privire la multe aspecte care implică răspunderea (penală) a ofițerilor. Câteva exemple sunt cazurile de influențare, susținere sau adoptare a unor decizii contrare interesului național; ordine ilegale, degradarea sau distrugerea resurselor economice de interes național. De asemenea, nu este clar dacă ofițerii sau colaboratorii pot participa sau contribui la infracțiuni sau pot acționa ca agent provocator. Oligația privind raportarea infracțiunilor este prea restrânsă – trebuie raportată chiar și infracțiuni minore.

Cu privire la mandatul de securitate

16. Esența activității de intelligence este **colectarea de informații utile** în procesul decizional al autorităților statului. Scopul este de a obține cunoștințe fiabile, prevăzătoare **despre amenințările și riscurile la adresa securității naționale**, în vederea prevenirii și neutralizării





acestora. Eficacitatea activității de intelligence este determinată de acuratețea, fiabilitatea și punctualitatea informațiilor furnizate factorilor de decizie și **nu** de valoarea probatorie a informațiilor colectate.

17. Informațiile colectate prin metode acoperite care încalcă drepturile și libertățile omului și, în special, dreptul la viață privată (cum ar fi supravegherea secretă, interceptarea comunicațiilor) sunt menite să furnizeze elemente interioare care să permită serviciului de informații să prevină și să descurajeze amenințările la adresa securității naționale. În majoritatea țărilor europene, serviciile de informații utilizează astfel de metode intruzive de colectare a informațiilor în următoarele circumstanțe:

- Un mandat / un ordin este autorizat de o autoritate externă serviciului
- Mandatul este emis **în afara cadrului procesului penal**, deoarece se referă adesea la aspecte care nu fac obiectul evaluării penale; prin urmare, procesul de autorizare este reglementat de alte legi decât Codul de procedură penală (legea legală a serviciului de informații sau o lege specială privind măsurile speciale de investigare)
- Cererea de folosire a unor astfel de măsuri poate fi declanșată de **standarde / motive de suspiciune mai scăzute** decât utilizarea unor măsuri intruzive în cadrul anchetelor penale al căror scop este de a colecta probe privind infracțiunile care au fost deja săvârșite.
- Fac obiectul unor **mecanisme diferite de control și supraveghere** față de cele privind agențiile de aplicare a legii: aprobarea directorului de serviciu pentru fiecare solicitare este urmată de un mandat judiciar emis de o curte la nivel înalt sau de o curte specializată; o comisie parlamentară specială de supraveghere sau un organism independent de supraveghere să exercite un control post-facto asupra legalității, legitimității și proporționalității acestor măsuri.
- În majoritatea țărilor europene, procurorul nu joacă un rol în aprobarea mandatului de securitate.
- Principiile definite de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cum ar fi **legalitatea, necesitatea, legitimitatea, proporționalitatea, subsidiaritatea** sau ultima ratio) ar trebui să aibă caracter obligatoriu pentru autoritățile implicate în inițierea, autorizarea și punerea în aplicare a unor metode intruzive - ofițeri de informații, director al serviciului de informații, instanță.

18. Una dintre condițiile fundamentale pentru eficacitatea serviciilor de informații este **secretul** atât al persoanelor și structurilor, cât și al metodelor, formelor și mijloacelor de desfășurare a activităților desfășurate. În timp ce activitățile de aplicare a legii se desfășoară sub rigoarea mult mai mică a secretului și adesea în condiții de deschidere, menținerea secretului de informații dă naștere la o serie de cerințe legate de organizarea activităților unui astfel de serviciu, atât în țară, cât și în străinătate. Acesta este un alt motiv pentru care ar trebui evitată implicarea personalului de serviciu și a infrastructurii în sarcini care nu sunt de informații.





Cu privire la sistemul de responsabilizare al SIS

- 19.** Ar trebui create garanții eficiente pentru a împiedica serviciile de informații să se implice în activități și în colectarea de informații în alte scopuri decât prevenirea amenințărilor la adresa securității naționale. Un sistem eficient de responsabilizare vizează în principal prevenirea (1) utilizării abuzive a fondurilor statului și (2) a abuzului de putere (cum ar fi ingerința în situația politică, restricționarea libertăților civile, persecutarea cetățenilor, utilizarea ilegală și/sau nejustificată a măsurilor intruzive pentru colectarea de informații și manipularea informațiilor obținute în scopuri contrare atribuțiilor serviciului, inclusiv desfășurarea de activități infracționale de către ofițerii serviciului.
- 20.** Există diferite niveluri de control și supraveghere care contribuie la responsabilizarea serviciilor de informații. Acestea sunt complementare și se consolidează reciproc, astfel încât deficiențele de la un nivel au potențialul de a afecta întregul sistem.

Controlul intern

- 21.** Sistemele de control intern transpun dispozițiile legale abstracte în instrucțiuni administrative și operaționale "de zi cu zi" și servesc scopului identificării și neutralizării cazurilor de abuz de putere și a altor nereguli din partea personalului de serviciu. Funcționalitatea și eficiența sistemului de control intern ar trebui să facă obiectul unei evaluări de către organismele de control externe. Împreună cu membrii de rang înalt ai SIS, Guvernul și Parlamentul ar trebui să analizeze ce controale interne ar trebui instituite pentru a se asigura că cultura și metodologiile de lucru reflectă normele democratice și societale moldovenești. Controalele și cultura sunt la fel de importante ca și legislația.
- 22. Mecanismele de control intern din cadrul SIS nu sunt suficient de detaliate în cele două proiecte.** Responsabilitatea asigurării controlului intern este consacrată în legi (într-un mod laconic și general) ca intrând în subordinea directorului SIS (Legea SIS art.18 i) și a legii CI art. 59), însă ambele legi tac asupra principiilor de stabilire și funcționare a mecanismelor de control intern. Proiectele de lege nu menționează modul în care directorul ar trebui să îndeplinească această responsabilitate și modul în care sistemul de control intern va fi supravegheat de executiv și legislativ. Legea ar trebui să dea în mod specific directorului responsabilitatea de a stabili orientări etice în cadrul serviciului care să reflecte valorile societății moldovenești.
- 23.** Legea ar trebui completată cu **dispoziții clare care să definească obiectivul, domeniul de aplicare, mecanismele, normele sistemului de control intern**, precum și formele și mijloacele de atingere a obiectivului. Controlul intern ar trebui să fie un sistem integrat în procesul de gestionare a serviciului la toate nivelurile. Activitățile subunității de control intern [articolul 59 alineatul (1)] sunt doar o parte a așa-zimutului control instituțional intern. Parte a sistemului de control intern sunt, de asemenea, instrumente de control operațional, cum ar fi deciziile





directorului de a autoriza măsuri de contrainformații (articolul 14) și activitatea de informații externe (articolul 49).

- 24.** Mecanismele de control intern clare și puternice sunt o condiție prealabilă esențială a auto-reținerii în utilizarea metodelor intruzive. Prin urmare, ar trebui să se acorde o atenție deosebită elaborării statutului, reglementărilor, standardelor profesionale, codurilor de conduită și formării personalului, în urma adoptării pachetului legislativ.
- 25.** Dispoziția privind distrugerea materialelor care s-au dovedit a fi irelevante pentru cazul investigat este confuză și contrară principiilor controlului intern [articolul 10 și articolul 56 alineatul (2) din legea CI]

Controlul executiv

- 26. Controlul executiv este neclar – în special atribuirea sarcinilor SIS.** Sarcina de intelligence este procesul de stabilire a cerințelor și priorităților cheie de intelligence care definesc cheltuielile agențiilor de informații și colectarea și analiza informațiilor. În democrații, sarcina serviciilor de informații este responsabilitatea ramurii executive a guvernului și reflectă politicile externe, de securitate și de apărare ale unui stat. Rezultatele procesului de lucru, denumit în mod obișnuit "declarația priorităților serviciilor de informații", sunt de obicei rezumate într-un document care este aprobat de ministrii guvernului sau de șeful executivului. Parlamentul nu atribuie sarcini direct agențiilor de informații, deoarece executivul este cel care controlează politicile, planificarea strategică, precum și acțiunile din sectorul public.
- 27.** Ambele proiecte de legi nu au detalii (dacă există vreo definiție) cu privire la modul în care sunt atribuite sarcinile SIS. Atunci când se organizează activități de informații, este necesar să se ia în considerare crearea unui sistem efectiv și eficient de atribuire a sarcinilor serviciilor de informații de către autoritățile executive desemnate cu precizie. Acest lucru este esențial pentru a se asigura că SIS desfășoară ceea ce guvernul consideră a fi prioritățile și activitățile lor în concordanță cu interesele naționale și cu nevoile reale ale autorităților statului. De asemenea, o sarcină clară este esențială pentru a menține SIS responsabil împotriva unui set clar de obiective, ceea ce permite o supraveghere semnificativă de către comisia parlamentară.
- 28.** Sarcina revine puterii executive și, în mod ideal, ar fi mai degrabă un cabinet decât o responsabilitate prezidențială să evite sarcini care ar fi numai benefice pentru președinte. În orice țară, acest lucru este făcut de Consiliul național de securitate, care este format din președinte, precum și din înalți miniștri și înalți funcționari din domeniul apărării și securității.
- 29. Controlul executiv ar trebui să fie** mai transparent și mai clar, în ceea ce privește responsabilitățile, și să fie deschis supravegherii într-un mod general.





Controlul judiciar

- 30.** Controlul judiciar constă în **autorizarea ante-facto/ex ante** a utilizării metodelor de colectare a informațiilor (emiterea unui mandat) și în **revizuirea post-facto/ex post** (monitorizarea continuă) a aplicării mandatului. În majoritatea țărilor europene este, de obicei, o instanță la nivel înalt (Curtea Supremă sau Curtea de Apel) prin conducerea sa (președinte al Curții sau un judecător desemnat de președinte) care are dreptul legal de a autoriza utilizarea unor metode intruzive de către serviciile de informații. Nivelul înalt al Curții și vechimea judecătorului (judecătorilor) care au autoritatea de a emite un mandat sunt menite să **prevină orice influență nejustificată** a serviciului de informații asupra deciziilor lor.
- 31.** Proiectul de lege al SIS nu prevede mecanisme de control judiciar. Legea CI oferă detalii cu privire la rolul sistemului judiciar și emiterea de mandate. Soluția avută în vedere de proiectul de lege **diferă de bunele practici europene în două moduri:** (1) judecătorul care emite mandatul este un judecător de instrucție, nu un judecător superior de la o instanță de nivel înalt; (2) un număr semnificativ de măsuri intruzive (11 din 20 definite de legea CI) scapă de sub controlul judiciar, fiind aprobate de directorul SIS [articolul 12 alineatul (1) punctul 1)].
- 32.** Nu este clar modul în care mandatele de punere în aplicare sunt monitorizate/revizuite de către instanță, deoarece art.18 pare să se refere doar la informațiile directorului SIS cu privire la rezultatele unei măsuri contrainformative. Mai multe detalii ar putea fi furnizate cu privire la prelungirea mandatului: tipul de informații care trebuie furnizate judecătorului și criteriile de acordare a prelungirii mandatului [articolul 17 alineatul (5)].
- 33.** Ar trebui să fie clar că judecătorul, atunci când i se solicită permisiunea de supraveghere, nu decide pur și simplu o problemă da/nu, ci are control deplin (în cadrul legii) asupra *întinderii* supravegherii permise. Cu alte cuvinte, judecătorul poate și ar trebui să fie în măsură să modifice ordinea, să stabilească condiții suplimentare de supraveghere, să limiteze cercul de suspecți care pot fi supuși supravegherii, solicitând solicitantului să raporteze frecvent cu privire la rezultatele supravegherii. Legea trebuie să încurajeze un control informat, independent și critic al cererilor de către judecător.
- 34.** În majoritatea țărilor europene, procurorul nu joacă un rol în autorizarea utilizării metodelor intruzive de către serviciile de informații, ci are un rol în investigarea infracțiunilor comise de ofițerii de informații. Prevederea art. 32 privind controlul procurorului general este vagă și nu precizează domeniul de aplicare sau forma de control. Proiectul de lege al CI la art. 58 este mai detaliat cu privire la controlul procurorilor, dar încă vag, lăsând multe întrebări fără răspuns. De exemplu, alineatul (1) indică faptul că se referă la activitatea contrainformativă, lăsând la o parte activitățile de informații externe. Alineatul (2) limitează domeniul de aplicare al rolului de procuror la soluționarea plângerilor împotriva SIS în cazurile care pot implica o încălcare a legii de către ofițerii serviciului. Aceasta este o restrângere semnificativă a domeniului de aplicare al controlului de procuror. În plus, proiectul de lege nu abordează aspecte precum instrumentele, procedurile și mijloacele pe baza cărora urmează să se desfășoare procedurile de urmărire





penală. De asemenea, nu există indici cu privire la procedura de tratare a rezultatelor unei astfel de proceduri.

- 35.** Legislația ar fi îmbunătățită prin simplificarea articolelor și prin acoperirea întregii responsabilități judiciare într-o singură secțiune. Acest lucru ilustrează, de asemenea, modul în care existența unei singure legi în loc de două ar părea benefică, în ceea ce privește claritatea, concizia și previzibilitatea legii.

Supravegherea parlamentară

- 36.** Parlamentele sunt principalul organism însărcinat cu exercitarea supravegherii implementării priorităților de securitate națională de către agențiile de informații. În forma sa actuală, textul proiectului de lege abordează subiectul pe scurt și superficial. **Dispozițiile legii ar trebui să fie supuse unei extinderi suplimentare și definirii instrumentelor de supraveghere parlamentară.** În timp ce dezbaterile declanșate de raportul anual de activitate al SIS este bine prezentată la articolul 57 din proiectul CI, acesta este doar un instrument și un exemplu atunci când puterea de supraveghere a Parlamentului este exercitată. Alte instrumente, cum ar fi audierile comisiilor, rapoartele specifice solicitate de comisie, aprobarea bugetului și supravegherea execuției bugetare, inspecțiile în teren, întrebările și interpelările în plen, ar trebui menționate în lege, pentru a preveni o interpretare minimalistă a dispozițiilor legilor și a puterii constituționale de supraveghere a Parlamentului.
- 37.** Supravegherea eficientă se bazează pe autoritatea reală a unei comisii parlamentare de a convoca funcționarii la reuniunile comisiilor, **de a solicita accesul la informații**, documente și explicații cu privire la activitățile serviciului. Aceasta înseamnă că membrii comisiei au acces la informații clasificate, iar legea prevede **sanțiuni** (care pot include răspunderea penală) pentru obstrucționarea accesului comisiei la informații sau pentru furnizarea de informații neadevărate comisiei. Accesul parlamentarilor la informații clasificate referitoare la SIS ar trebui menționat prin lege.
- 38.** Pentru o supraveghere eficientă a informațiilor, mandatul de supraveghere **trebuie să fie clar și precis** (detaliat într-un document precum Regulamentul de procedură al comisiei), deoarece accesul la informații clasificate este întotdeauna condiționat de principiul "necesității de a cunoaște", care, la rândul său, este definit de mandatul comisiei. În cazul în care Parlamentul nu își definește în mod clar mandatul de supraveghere (prin urmare, "necesitatea de a ști"), acest lucru va fi definit de SIS, în mod informal, ceea ce va fi în mod inerent restrictiv. Legea ar putea menționa că comisia/subcomisia își va defini mandatul de supraveghere și modus operandi într-un **Regulament al Comisiei**.
- 39.** Legea ar trebui să prevadă, de asemenea, un **Raport anual elaborat de comisie**/sau de subcomisie și prezentat Parlamentului în plen, care să analizeze activitățile de supraveghere ale comisiei și principalele concluzii și recomandări ale acestora referitoare la activitatea SIS (fără a





se referi la informații sensibile sau clasificate). În cele din urmă, ar putea fi avute în vedere două versiuni ale acestor rapoarte: una restrânsă (doar pentru Biroul Parlamentului) și una publică (pentru plen și pentru public).

- 40.** Experiența țărilor europene a arătat că este întotdeauna mai bine ca serviciile de securitate și de informații să aibă o **comisie parlamentară permanentă separată** pentru supraveghere, mai degrabă decât o subcomisie. Supravegherea credibilă și eficace depinde de legitimitatea democratică solidă a comisiei și cvorumul fezabil. Comisia pentru securitate națională, apărare și ordine publică al Parlamentului ar trebui să-și păstreze responsabilitatea generală pentru supravegherea informațiilor, să ia în considerare adoptarea unor proceduri care să sporească funcționalitatea subcomisiei SIS și să o încurajeze să funcționeze ca instrument de canalizare a punctelor de vedere și inițiativelor opoziției; ar trebui avută în vedere o eventuală împărțire a sarcinilor/instrumentelor și oportunităților de supraveghere între comisie și subcomisie.
- 41.** Deși parlamentele nu sunt direct implicate în atribuirea sarcinilor agențiilor de informații, acestea joacă totuși un rol esențial în supravegherea procesului. Acest rol este dublu: supravegherea procesului prin care executivul definește prioritățile de intelligence; și, în al doilea rând, supravegherea executării de către agențiile de informații a acestor priorități. Comisia ar trebui să analizeze cu atenție faptul dacă implicarea directă a Parlamentului în atribuirea sarcinilor agențiilor de informații ar putea submina capacitatea executivului de a governa. În plus, acest lucru ar putea crea un conflict de interese: parlamentele nu pot efectua o supraveghere sau un control independent și eficace al agențiilor de informații, fiind în același timp responsabile pentru atribuirea sarcinilor acestora.

Alte aspecte legate de drepturile omului și libertățile fundamentale

- 42.** Problema **interceptării** tuturor comunicațiilor personale este întotdeauna un subiect dificil și are nevoie de o direcție și o supraveghere clare. Acest lucru este deosebit de important, având în vedere că o mare parte din informațiile cu caracter personal ale unei persoane sunt transportate în date. Legea CI este ușor confuză și ar beneficia de o secțiune separată dedicată protocoalelor de interceptare care ar include stocarea, ștergerea materialelor care nu sunt relevante, termenele și ștergerea materialelor operaționale, materiale privilegiate, adică medicale, avocat / client etc. și alte aspecte legate de viața privată. În majoritatea țărilor democratice există legi separate și specifice referitoare la acest subiect, astfel încât toate agențiile care trebuie să efectueze interceptări să respecte aceleași reguli.
- 43.** Ar trebui să existe o **limitare a tipurilor de persoane/entități care pot fi colaboratoare** ale SIS. În țările occidentale, anumite profesii precum avocații, preoții, psihiatrii și jurnaliștii sunt obligate și au dreptul la secret. În ambele proiecte legislative aceste profesii nu sunt menționate.
- 44.** Este posibil ca dispozițiile privind **protecția datelor** din cele două proiecte să nu îndeplinească standardele europene.





45. Plângeri. Nu pare să existe o procedură oficială de depunere a plângerilor împotriva SIS din partea publicului. Responsabilitatea pentru investigarea plângerilor revine Procuraturii Generale, dar pare să se limiteze la utilizarea unor metode intruzive (art.58 din legea CI). Cu toate acestea, sistemul public de reclamații ar trebui să fie mai transparent, mai clar și mai accesibil și ar trebui să includă trimiterea la măsurile și liniile de responsabilitate pentru corectarea neregulilor descoperite în urma investigării plângerilor.

46. Modificarea Legii privind statutul ofițerului de informații și securitate oferă ofițerilor de informații noi facilități și competențe speciale. De exemplu, intrarea în spațiile cu acces restricționat. Chiar dacă un astfel de drept poate fi inclus în mandatul de securitate, acesta trebuie să fie echilibrat cu interesul public și cu respectarea drepturilor omului.

47. Informarea persoanei cu privire la măsurile CI întreprinse împotriva sa (articolul 23). O serie de țări democratice desfășoară această practică, cu toate acestea, procedura trebuie analizată cu atenție, deoarece ar putea alerta persoanele cu privire la metodele utilizate de SIS, făcându-le astfel dificil de utilizat în viitor. De asemenea, are implicația serioasă de a alerta actorii străini cu privire la interesele SIS și ar putea afecta, de asemenea, capacitatea SIS de a lucra cu parteneri internaționali care ar putea fi precauți referitor la eventuala expunere a informațiilor și tehnicilor partajate.





Recomandări

- O singură lege, mai simplă și unică, privind responsabilitățile SIS și ale ofițerilor săi ar putea fi o soluție mai bună. Legea ar defini responsabilitățile, activitățile (dar în sens larg), supravegherea și sarcinile.
- O lege separată pentru a defini normele privind interceptarea comunicațiilor care ar acoperi toate agențiile implicate în această activitate ar fi benefică și ar evita ca SIS să fie văzută ca având un rol privilegiat în interceptare.
- Mandatul și responsabilitățile SIS sunt foarte largi, iar SIS ar beneficia probabil de pe urma faptului că are mai puține responsabilități pentru a se concentra asupra securității naționale. Formarea unor echipe de lucru comune în alte ministere ar fi o modalitate de a rezolva acest lucru.
- Ar trebui evitată suprapunerea competențelor cu organele de aplicare a legii, cum ar fi forțele de poliție, organele de cercetare penală sau organismele anticorupție.
- Pot fi extinse secțiunile privind supravegherea pentru a include mai multe detalii. De asemenea, se poate lua în considerare posibilitatea ca o comisie parlamentară separată să efectueze supravegherea.
- Procesul de lucru poate fi mai transparent și mai deschis supravegherii într-un mod general. În mod evident, supravegherea chestiunilor detaliate privind funcționarea ar putea compromite securitatea națională, dar mecanismele de atribuire a sarcinilor ar trebui să fie deschise supravegherii.
- Ar trebui luate în considerare implicațiile operațiunilor externe, legalitatea acestora și implicațiile pentru ofițerii individuali.
- Împreună cu membrii de rang înalt ai SIS, guvernul ar trebui să analizeze ce controale interne ar trebui instituite pentru a se asigura că cultura și metodologiile de lucru reflectă normele democratice și societale moldovenești. Responsabilitatea de a asigura acest lucru ar putea fi consacrată în lege ca fiind în subordinea directorului SIS.
- Legiuitorul ar trebui să țină cont de faptul că o mare parte din baza activității etice și democratice a serviciilor de informații este definită de controalele interne și de cultura serviciului, care este dificil de definit în legislație. Prin urmare, după adoptare legiuitorul ar trebui să supravegheze cu prudență modul în care sunt puse în aplicare legile, inclusiv prin adoptarea regulamentelor interne și a codurilor de etică profesională.
- Legea SIS trebuie să includă reglementări explicite privind principiile bunei guvernante, responsabilitatea, eficiența și eficacitatea.

