

# Securitatea națională

*note analitice/ propuneri de politici publice/ monitorizare*

**Raport de monitorizare:  
evaluarea activității  
Comisiei securitate  
națională, apărare și  
ordine publică al  
Parlamentului  
Republicii Moldova**

**Examinarea  
activităților Comisiei**

**Aspecte transversale  
din activitatea Comisiei**

**Constatări**



*IPP a efectuat un studiu de monitorizare a activității Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului Republicii Moldova din Legislatura a X-a în cursul anului 2019, sesiunea primăvară-vară și sesiunea toamnă-iarnă, în scopul determinării eficienței acesteia.*

*Sarcina prezentului monitoring constă în evaluarea activității Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică a Parlamentului Republicii Moldova din Legislatura a X-a în cursul anului 2019, sesiunea primăvară-vară și sesiunea toamnă-iarnă, cu scopul de a determina **cât de eficient și-a îndeplinit atribuțiile respectiva comisie de profil.***

*Raportul a fost elaborat în perioada în care au fost puse în aplicare restricțiile ce au survenit în urma declarării stării de urgență prin HP nr. 55 din 17.03.2020. Acest fapt a direcționat activitatea de cercetare și de colectare a informațiilor cu precădere a celor informații ce sunt disponibile publicului larg, care au fost plasate pe pagina web al Parlamentului Republicii Moldova, [www.parlament.md](http://www.parlament.md).*



Institutul de politici publice

str. Pușkin, 16/1

MD-2012, Chișinău

Republica Moldova

tel. +373 22 276 785

[www.ipp.md](http://www.ipp.md)



# Raport de monitorizare

EFACTUAT DE ANDREI IOVU, DOCTOR ÎN DREPT

În perioada de referință Comisia a avut 16 ședințe. Prima ședință a fost la data de 14 iunie 2019 și care a debutat cu examinarea și audierea responsabililor din cadrul autorităților aferente domeniului de competență a Comisiei. Conform agendei, scopul respectivei audieri a fost aducerea la cunoștință a membrilor Comisiei cu privire la situația curentă din Republica Moldova. În cadrul aceleiași ședințe, s-au examinat și propunerile pentru întocmirea Planului de activitate al Comisiei pentru anul 2019. Ultima ședință a Comisiei s-a desfășurat la data de 18 decembrie 2019, care a avut doar un singur subiect pe ordinea de zi ce ținea de întocmirea unui raport asupra sesizării în fond a Comisiei.

## Rezultatul de facto al celor 16 ședințe:

Pe parcursul perioadei de referință Comisia a adoptat două decizii cu privire la audierile efectuate și care ulterior au fost publicate pe pagina web. Este vorba despre Decizia privind rezultatele audierilor

referitoare la executarea Legii privind activitatea specială de investigații, nr. 59 din 29.03.2012 și Decizia privind rezultatele vizitei de documentare a membrilor Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică la Penitenciarul nr. 13.

În Decizia privind rezultatele audierilor referitoare la executarea Legii privind activitatea specială de investigații, nr. 59 din 29.03.2012 se menționează că necesitatea organizării audierii a fost determinată de apariția informațiilor din mass-media și a rapoartelor societății civile cu privire la creșterea considerabilă a interceptărilor din partea serviciilor statului. În document se menționează că în urma audierii reprezentanților autorităților competente, aceștia au susținut poziția precum că măsurile speciale de investigație au loc doar cu stricta respectare al Codului de procedură penală și au negat existența de abuzuri. Comisia în Decizia emisă a venit cu un set de recomandări pentru autoritățile de resort, mai cu seamă pentru Guvern și Procuratura Generală.

Reieșind din faptul că respectiva acțiune a fost una ad-hoc, ceea ce înseamnă că a fost inclusă pe agenda Comisiei drept rezultat al primordialității apărute, membrii Comisiei urmau a efectua audierea autorităților prin prisma abordării că proba legalității precum că interceptările sunt efectuate în corespundere cu legea să revină reprezentanților subdiviziunilor specializate.

De asemenea, examinarea sub aspect calitativ a recomandărilor incluse în Decizia respectivă denotă un **caracter declarativ** ale acestora. Spre exemplu, recomandarea către Guvernul Republicii Moldova include: "Prin intermediul Ministerului Justiției să asigure definitivarea proiectului de modificarea și completare a Legii privind activitatea specială de investigații și a Codului de procedură penală" sau "În cadrul proiectelor legilor bugetare anuale, precum și proiectele de legi privind modificarea bugetelor să examineze posibilitatea includerii surselor necesare asigurării financiare corespunzătoare necesităților activității speciale de investigații". **Lacuna principală constă în faptul că s-a evitat de a trasa principalele aspecte fundamentale care urmează să fie realizate de Guvern în modificarea legislației.**

Dispozitivul respectivei Decizii a inclus și obligația din partea autorităților menționate de a prezenta informația cu privire la implementarea recomandărilor expuse până la sfârșitul lunii septembrie 2019. În acest context este necesar de atras atenția că din punct de vedere managerial este necesar de a utiliza o dată specifică pentru indicarea termenului limită de prezentare, deoarece formularea „sfârșitul lunii” nu indică o dată anume și sugerează o relativitatea absolută în prezentarea informației.

Formularea incertă privind termenul de prezentare a influențat și finalitatea acestui proces. În acest context, nu este surprinzător faptul că în urma cercetării paginii web a instituției **nu s-au depistat careva rapoarte sau documente cu privire la implementarea recomandărilor.**

Cea de a doua decizie a Comisiei se referă la rezultatele vizitei de documentare a membrilor Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică la Penitenciarul nr. 13, în cadrul căreia s-au prezentat principalele probleme care au fost identificate în timpul vizitei de documentare printre care:

- infrastructura învechită a penitenciarului;
- supraaglomerarea spațiilor de detenție;
- lipsa oricăror programe educative și de resocializare pentru deținuți;
- insuficiența cadrelor.

Comisia a propus în calitate de recomandări revizuirea cadrului de salarizare, identificarea surselor bugetare pentru modernizarea spațiilor de detenție, îmbunătățirea dotării personalului și identificarea mecanismelor de reabilitare. Totodată, pentru realizarea respectivelor recomandări **nu a fost indicat un anumit termen și s-a utilizat o formulare generală „Despre măsurile întreprinse solicităm să informați Comisia securitate națională, apărare și ordine publică”.** Respectiv, nu s-a dorit instituirea unor instrumentele care ar permite monitorizarea procesului de transpunere în practică a recomandărilor.

## Examinarea Planului de acțiuni al Comisiei din Legislatura a X-a pentru anul 2019

În rezultatul contrapunerii agendelor ședințelor Comisiei cu Planul de acțiuni, pentru a putea revela în ce măsură Comisia a realizat activitățile care au fost propuse pentru anul 2019, **ajungem la concluzia că gradul de realizate procentuală al Planului de acțiuni pentru anul 2019 a constituit 27%.**

Astfel, Comisia a realizat mai puțin de 1/3 din totalul activităților planificate în Planul de acțiuni pentru 2019. Din cele trei obiective de activitate ale Comisiei, gradul de realizate în reprezentare procentuală al obiectivului nr. 1 (realizarea funcției legislative) a fost atins în proporție de aproximativ 67%, ceea ce înseamnă că din totalul de 6 activități planificate au fost realizate 4. Reprezentare procentuală a obiectivului nr. 2 (Realizarea funcției de control parlamentar) nu a depășit 11%, ceea ce înseamnă că din cele 18 activități planificate au fost realizate doar 2 activități. Și în cazul celui de al treilea obiectiv (Examinarea corespondenței parvenite în adresa Comisiei) Comisia a realizat activitățile planificate în proporție de circa 50%, ceea ce înseamnă că din 2 activități planificate a fost prezentată informația doar cu privire la 1 activitate realizată.

Din informația oferită de sursele deschise, Comisia a rămas restantă cu realizarea a cel puțin 13 activități din Planul de acțiuni:

- audierea Raportului final al Procuraturii Generale privind activitatea specială de investigații;
- audierea Raportului MAI de implementare a Legii privind activitatea particulară de detectiv și de pază;
- controlul parlamentar în derularea procesului actual de reformare al Armatei Naționale;
- audierea Raportului de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2018;
- vizită de documentare la Centrul Antiterorist al SIS și la Detașamentul cu Destinație Specială „Alfa”, precum și audierea raportului Centrului cu privire la combaterea terorismului;
- monitorizarea implementării Strategiei naționale de apărare și al Planului de Acțiuni;
- audierea Raportului Serviciului civil (de alternativă) pentru anul 2018;
- audieri cu privire la cadrul juridic existent și practicile utilizate cu privire la rotația militarilor Federației Ruse din componența batalionului de pacificatori și GOTR;
- audieri privind executarea cadrului legislativ în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului;
- audierea Raportului IGP privind prevenirea și combaterea factorilor criminogeni;
- audieri privind fenomenul corupției în administrația publică locală;
- audierea Raportului privind implementarea Legii cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri;
- audierea privind realizarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020.



Totodată, este necesar de menționat că **Comisia a realizat o serie de activități neplanificate**, precum:

- audierea a autorităților aferente cu privire la situația din domeniul de activitate a Comisiei (ședința din 14.06.2019)
- audierea subdiviziunilor specializate să realizeze activitatea specială de investigații (ședința din 3. 07.2019)
- audierea rezultatelor investigării legalității acțiunilor întreprinse de către autoritățile competente în privința unor cetățeni turci declarați indezirabili și expulzați la data de 06.09.2018 (ședința din 31.07.2019), audierea raportului Procuraturii Generale privind investigarea devalizării sistemului bancar (ședința din 11.12.2019).

### **Examinarea activităților Comisiei în raport cu atribuțiile generale ce revin unei comisii permanente**

În urma examinării reprezentării procentuale poate fi constatat cu certitudine că **domeniul principal de activitate a Comisiei a fost avizarea și întocmirea rapoartelor asupra proiectelor de legislații și nu a făcut uz de alte activități**, precum ar fi anchetele parlamentare pentru a elucida problemele din domeniul de activitate.

### **Examinarea activităților în raport cu domeniile de activitate ale Comisiei**

Pentru a realiza examinarea activităților Comisiei în raport cu domeniile de activitate acestea au fost corelate cu prevederile HP nr. 48 din 29.10.2009 privind domeniile de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului și datele din ordinea de zi a ședințelor Comisiei. În urma examinării activității Comisiei, observăm că în cursul anului 2019 Comisia nu a acoperit următoarele domenii de activitate:

- probleme din sfera terorismului, criminalității organizate și corupției;
- problema asigurării ordinii publice și siguranței rutiere;
- sfera frontierei de stat;
- reforma instituțiilor din sectorul de securitate;
- protecția secretului de stat;
- realizarea controlului parlamentar al respectivelor domenii.

## Aspecte transversale din activitatea Comisiei pentru anul 2019

### *Cooperarea cu societatea civilă*

Conform art. 27 alin. (41) din Regulamentul Parlamentului, este prevăzută obligația întocmirii de către Comisie a unei liste a asociațiilor, a altor părți interesate din domeniul de activitate, în vederea consultării publice a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative. Examinarea paginii web a Parlamentului, [www.parlament.md](http://www.parlament.md) la rubrica Comisiei a permis identificarea unei liste compilate pentru toate comisiile permanente. Totodată, nu au fost prezentate materiale cu referire la rezultatele consultărilor cu societatea civilă și proiecte de acte legislative care au fost supuse unei asemenea consultări.

### *Asigurarea transparenței activității Comisiei*

Pe pagina web a Parlamentului, **lipsește numeroase informații cu privire la activitatea Comisiei**. Nu sunt plasate toate documentele aferente activității respectivei comisii, procesele-verbale, etc. Acest fapt scade semnificativ gradul de transparență a activității Comisiei și reduce posibilitatea pentru realizarea monitorizării din partea societății civile a activităților Comisiei.

### *Informații cu privire la activitatea subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate*

Din examinarea activității ședințelor Comisiei, a fost elucidat doar faptul că la a 3-a ședință a Comisiei din data de 26.06.2019 a fost formată respectiva subcomisie. Alte informații cu privire la respectiva entitate **nu sunt de găsit** pe pagina web.

### *Egalitatea de gen*

În cadrul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică din Legislatura a X-a au intrat 9 deputați. În ceea ce vizează aspectul de egalitate de gen, din Comisie fac parte doar bărbați. La nivel operațional, activitatea Comisiei este susținută de către 4 consultanți, care sub aspectul egalității de gen reprezintă paritate. Astfel, în pofida eforturilor întreprinși în ultimii ani (modificările Codului Electoral cu privire la asigurarea egalității de gen), reprezentativitatea în comisiile permanente se face la discreția fracțiunilor fără a ține cont de aspectul egalității de gen. Respectiva lacună în reglementare este evidentă în cadrul compoziției respectivei Comisii, care nu a întrunit niciun membru de genul feminin.

↳ **Comisia a avut o abordare pasivă față de problemele curente din sfera de activitate.** În pofida faptului că în perioada de activitate a Comisie au existat mai multe probleme ce vizau domeniul securității naționale (spre exemplu, situația cu privire la faptul că Republica Moldova a început să fie percepută la nivel european ca un „stat capturat”, fapt ulterior Confirmat și prin HP nr. 39 din 08.06.2019 pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova) acest subiect sau subiecte aferente acestei tematici nu s-au regăsit nici la una din ședințele Comisiei.

↳ **Comisia a avut o reacție întârziată cu privire la problemele din sfera de activitate.** Din cercetarea ordinii de zi poate fi constatat faptul că respectiva Comisie a avut o reacție întârziată cu privire la unele evenimente care s-au întâmplat în trecut. Spre exemplu expulzarea unui grup de cetățeni turci, a avut loc în anul 2018 și abia în 2019 subiectul respectiv a fost inclus pe agenda Comisiei, unde au fost audiate mai multe instituții.

↳ **În anul 2019, Comisia a realizat mai puțin de 1/3 din totalul activităților planificate în Planul de acțiuni pentru 2019.** Gradul de realizare procentuală al Planului de acțiuni pentru anul 2019 a fost de circa 27%. De asemenea, Comisia a rămas restantă cu realizarea a cel puțin 13 activități din Planul de acțiuni pentru 2019, care includeau activități importante în monitorizarea reformelor ce au loc în sectorul de securitate.

↳ **Principala activitate a Comisiei – avizarea și examinarea în fond a proiectelor de legi.** Examinarea agendelor ședințelor Comisiei în cursul anului 2019 a permis cuantificarea procentuală a activității Comisiei, care a relevat faptul că circa 69% din activitatea Comisiei a reprezentat pregătirea rapoartelor asupra proiectelor de legi și emiterea avizelor. Totodată, Comisia nu a făcut uz de toate competențele ce i se oferă în legislație, mai cu seamă a faptului că nu s-a ocupat de avize cu privire la aplicarea uniformă a legislației în sectorul de securitate și nici nu a făcut uz de anchete parlamentare pentru a elucida problemele din domeniul de activitate.



**Comisia a dat preferință instrumentelor „soft” de control parlamentar.** În cursul perioadei de cercetare, Comisia a organizat câteva audieri cu privire la unele probleme de actualitate, cum ar fi situația cu privire la aprovizionarea cu energie electrică (în contextul în care în rândul decidenților se vorbea despre riscul sistării aprovizionării cu energie electrică) și despre apariția în sursele media a informațiilor cu privire la faptul că instituțiile de stat abuzează de măsurile speciale de investigație. Audierea parlamentară este considerată ca fiind un instrument „soft”, care oferă deputaților o poziție pasivă față de problema abordată. În virtutea art. 27 din Legea nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Comisia are competența instituirii anchetelor parlamentare, fapt care ar fi permis o abordare proactivă în vederea elucidării unor situații de actualitate. Respectiv, se putea face uz de evaluarea legislației, controlul asupra executării legilor din domeniul de competență a Comisiei. De asemenea, în contextul în care în anul 2018 a fost aprobată prin Hotărârea Biroului Permanent nr. 2 din 07.02.2018 Metodologia de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative, ar fi fost o oportunitate pentru Comisie de a face uz și de acest instrument, mai ales în contextul în care niciuna din legile din sfera securității naționale nu au fost supuse unei evaluări ex-post.



**În deciziile emise urmare a audierilor instituțiilor publice Comisia a formulat recomandări generale și dispozitivele deciziilor au avut un caracter nedeterminat.** Deciziile adoptate de Comisie urmare a audierilor au avut un caracter descriptiv și formal. Nu au fost relevate aspecte critice elucidate de către membrii Comisiei, ci în mare parte concluziile s-au bazat pe informația care a fost oferită membrilor Comisiei din partea instituțiilor specializate. Urmare a prezentării recomandărilor adresate autorităților statului din domeniul de activitate a Comisiei, nu au fost puse în practică instrumente eficiente de monitorizare și evaluare a gradului de realizare a acestora. Deciziile au formulat termene vagi, fără a indica forma și conținutul exact al raportărilor ce urmau să fie prezentate din partea autorităților.



→ **Comisia a acoperit doar o parte din domeniile de activitate atribuite de lege.** În urma examinării subiectelor incluse pe agenda Comisiei și în baza activităților realizate, s-a constatat că mai multe subiecte care, în conformitate cu legislația, reprezintă domeniile de activitate a Comisiei, nu au fost acoperite. Este vorba de: probleme din sfera terorismului, criminalității organizate și corupției; problema asigurării ordinii publice și siguranței rutiere; sfera frontierei de stat; reforma sectorului de securitate; protecția secretului de stat; realizarea controlului parlamentar în respectivele domenii de activitate a Comisiei.

### **Aspectele transversale în activitatea Comisiei – cu indicatori negativi.**

- ▶ cooperarea redusă cu societatea civilă;
- ▶ egalitatea de gen în cadrul Comisiei nu este respectată în rândul membrilor Comisiei, în timp ce în rândul personalului de suport este asigurată;
- ▶ transparența activității Comisiei este redusă;
- ▶ lipsesc informații cu privire la funcționarea subcomisiei pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității SIS.

**STUDIUL  
POATE FI ACCESAT PE**

**WWW.IPP.MD**