

Nr. 188

Data: 15 mai 2020

Către: **Igor Munteanu**

Președintele Comisiei Parlamentare "Comisia de control al finanțelor publice"

Copie: **Alexandru JIZDAN**

Președintele Comisiei Parlamentare "Comisia securitate națională, apărare și ordine publică"

Zinaida GRECEANÎ

Președintele Parlamentului Republicii Moldova

GUVERNUL RM

MD-2033 mun. Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale, 1

Ref.: Proiectul de lege privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice

Stimate Domnule Președinte,

Vă salutăm din numele Asociației Naționale a Companiilor din Domeniul TIC (ATIC).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției dumneavoastră comentariile ATIC asupra Proiectului de Lege nr. 163 privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, publicat la data de 21.04.2020, în temeiul art. 73 din Constituția Republicii Moldova.

În contextul în care proiectul de lege nr. 63 are un caracter cu impact fundamental asupra mai multor sectoare ale economiei naționale inclusiv: Energie; Transport; Tehnologii Informaționale; Telecomunicații; Mass-media; Finanțe și creditare; Echipament militar; Bunuri strategice; Resurse naturale; Sănătate publice; Educație și cercetare; Robotică și inteligență artificială; Cercetare și Inovare. Considerăm că proiectul urmează a fi supus consultațiilor publice, prin respectarea procesului de inițiere a elaborării proiectelor de lege stabilit de **art. 20 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 privind actele normative și art. 8, art. 11 alin. (2²) din Legea nr. 238/2008 privind transparența în procesul decizional**, cu respectarea termenilor expuși de reglementările vizate mai sus.

Atenționăm și prevederile art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr.100/2017 privind actele normative care stabilește că la elaborarea unui act normativ, autorul va respecta principiul oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice. Prin acest proiect de lege se constată elaborarea fără o eventuală analiză de impact care ar arăta cum va fi afectat mediul de afaceri, ce cheltuieli ar putea suporta sectorul tehnologiilor informaționale și telecomunicații, etc. Contrar prevederilor art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, proiectul de lege a fost

înaintat în Parlament fără a se efectua **impactul de reglementare** asupra activității de întreprinzător, or, obiectul de reglementare are o conotație deosebit de importantă, iar Republica Moldova probabil că are nevoie de reglementări în acest sens, dar în același timp impactul asupra activității economice a mediului de afaceri trebuie definitivat.

În acest sens un proiect de lege cu impact asupra mediului privat urmează a fi consultat în coroborare cu experți juridici, tehnici și strategici, pentru a analiza potențialul impact. ATIC solicită **crearea unui grup de lucru în acest sens, cu participarea părților interesate pentru a adapta proiectul de lege privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice la realitățile Republicii Moldova**. Considerăm că la această etapă, desfășurarea consultațiilor în termeni extinși o necesitate stringentă.

Ce ține de textul proiectului propriu zis putem menționa următoarele:

ATIC a constatat că proiectul respectiv nu corespunde Directivei Consiliului nr. 114/2008 din 08/12/2008¹ privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora.

Prevederile Directivei 114/2008 diferă esențial de prevederile Proiectului de Lege, chiar dacă, textul art. 1 din Proiectul de Lege (Scopul legii) este preluat *ad literam* din art. 1 al directivei (Obiect), deoarece limitele de acțiune ale Directivei 114/2008 într-adevăr se reduc la „stabilirea procedurii pentru identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și o abordare comună pentru evaluarea necesității de a îmbunătăți protecția acestor infrastructuri, în scopul de a contribui la protecția persoanelor”, ceea ce nu se regăsește în cadrul Proiectului de Lege. Astfel, constatăm că se atestă o incoerență între scopul legii și prevederile acesteia.

Regulamentul nr. 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19/03/2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune², se atribuie investițiilor străine directe care sunt de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică. Directiva Consiliului a fost aprobată întru excluderea factorilor de risc ce țin de atacurile teroriste, precum și în vederea stabilirii unei proceduri de către statele membre de evitarea sau acțiuni în cazul producerii unor avarii, incidente care generează stări de pericol cu impact asupra securității naționale, vieții și sănătăți umane sau acțiuni violente sau non-violente desfășurate prin mijloace armate, electronice, psihologice sau informaționale, pe baza unor strategii sau planuri, de către o entitate (state, grupuri de presiune, actori non statali, centre de putere etc).

Astfel, scopul Directivei 114/2008 constă în efectuarea unei analize de risc, căreia poate fi supusă infrastructura critică și care o pot vulnerabiliza și măsurile care pot fi luate pentru a diminua acest risc, momente care se menționează doar superficial în Proiectul de Lege. Respectiv, putem observa că prevederile Proiectului nu corespund scopului prestabilit în art. 1 al acestuia.

Este de menționat că adoptarea la nivelul UE a Directivei 2008/114/CE, încheie și materializează totodată, eforturile succesive depuse de către instituțiile europene, începute încă din anul 2004, privind pregătirea unei strategii globale pentru protecția infrastructurilor critice în cadrul luptei împotriva terorismului. Respectiv, pe marginea acestei Directive, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 701 din 11.07.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind protecția antiteroristă a infrastructurii critice³, scopul căreia este de planificare, organizare și realizare a măsurilor de protecție antiteroristă a obiectivelor infrastructurii critice, prin utilizarea rațională a resurselor umane, financiare și materiale, în

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0114>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108835&lang=ro

funcție de nivelul de vulnerabilitate al acestora. Cele menționate mai sus, vin însă în contradicție cu conținutul proiectului de lege propus spre examinare care stabilește un control din partea autorităților publice asupra proprietății private fără a asigura garanțiile stabilite de Constituția RM.

De asemenea, cu toate că noțiunile de infrastructură critică/esențială sunt similare în Directivă și în Proiect, la stabilirea listei sectoarelor determinate ca fiind critice putem observa o discrepanță esențială, unde Directiva stabilește 2 sectoare (Energetic și Transport), iar în Proiect lista a fost extinsă la 13, care cuprind practic toate sectoarele economiei, inclusiv: mass-media, educație și cercetare, finanțe și creditare și telecomunicații, etc..

Prin urmare, conform proiectului de lege, Parlamentul, Guvernul, Comisia pentru protejarea infrastructurii esențiale, autoritățile administrației publice centrale de specialitate și a instituțiilor publice li se conferă competență și control extins asupra proprietății infrastructurii esențiale deținute și de o entitate privată care dispune de drept de proprietate, gestionează sau administrează această infrastructură în temeiul legii sau unui act juridic civil.

Astfel, în proiect de lege au fost incluse atribuții și împuterniciri largi și neexhaustive ale autorităților statului, care implică imixtiunea acestora în exercitarea dreptului de proprietate privată a persoanelor deținătoare de infrastructură critică (definite de proiect) de la autorizarea tranzacțiilor acestora (articolele 14 - 16 din Proiect) până la "paralizarea" activității prin aplicarea sechestrului pe proprietate (art. 17 din Proiect) de către Comisia pentru protejarea infrastructurii esențiale.

Prin urmare, redacția actuală a Proiectului de lege permite afirmarea faptului că prevederile acestuia contravin *principiilor Constituționale prevăzute în art. 126, care stabilește că "Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă."*, iar Statul trebuie să asigure: b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție; c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; d) stimularea cercetărilor științifice; g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții; h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine, și respectiv, *principiului inviolabilității proprietății private*⁴, prevăzut la art. 127 din Constituție, art. 1 și art. 501 Cod civil, cât și art. 17 din Carta drepturilor fundamentale ale UE.

La fel, în baza proiectului, instituțiilor publice (Parlamentul, Guvernul, Comisia pentru protejarea infrastructurii esențiale, autoritățile administrației publice centrale de specialitate, etc) li se atribuie dreptul absolut de a se implica în activitatea persoanelor juridice de drept privat care practică activitatea antreprenorială din diferite domenii: energetică, transport, tehnologie informațională, telecomunicații, mass-media, finanțe, educație, etc.

Astfel, autoritățile menționate mai sus, în temeiul proiectului, urmează să:

- elaboreze lista întreprinderilor de domeniul privat ce constituie infrastructură esențială;
- elaboreze lista întreprinderilor care urmează să raporteze, în special, entitățile care solicită înstrăinarea sau grevarea proprietății de domeniul privat;
- ofere date cu privire la entitățile solicitante ce țin de structura acționarilor, structura de control, administrator, tranzacții, desfășurarea activității economice, infracțiuni comise și alte date relevante pentru a completa dosarul entității solicitante;
- refuze / recunoască tranzacția entității solicitate cu obiecte de infrastructură esențială.

Respectiv, fără acordul Comisiei nici una dintre persoanele de drept privat care vor fi indicate în lista întreprinderilor ce dețin infrastructură esențială nu vor dispune de libertatea de a încheia tranzacții de

⁴ Reiterăm că, este necesară definirea exactă a tipului de proprietate la care se referă legislatorul în Proiectul de Lege, vedeți argumentarea la p. 3 al prezentei Opinii.

vânzare, cumpărare, gestionare, grevare al acestei infrastructuri, fiind limitați în acțiunile sale, iar tranzacțiile încheiate până la eventuala intrare în vigoare a Legii în cauză urmează a fi monitorizate și autorizate de autoritățile de stat (retroactivitatea legii), fapt care contravine principiului neretroactivității legislației civile, care este protejat prin art. 22 din Constituție și art. 7 din Codul civil.

De asemenea, proiectul respectiv nu prevede procedura clară în temeiul căreia vor fi nominalizate întreprinderile de drept privat care dețin infrastructură esențială, or după logica textului din proiect, rezultă că oricare persoană juridică de drept privat care deține mai multe instituții financiare sau rețea de comunicații electronice cade automat în această listă.

Or, în cazul în care, prin prezentul Proiect de Lege, se face referire doar la proprietatea publică a statului, fie ea din domeniul public, fie din cel privat, acest fapt trebuie să fie expres definit în acest proiect, pentru evitarea interpretărilor eronate privind natura și tipul de proprietate (publică/privată/stat).

La fel, proiectul de lege prevede noțiuni ca: „*entitate solicitantă, entitate solicitantă compromisă, entitate solictană netransparentă, grevarea proieiprietății, înstrăinarea proprietății și pachet de control*”, care nu se regăsesc nici în Directiva Consiliului nr. 114/2008 din 08/12/2008 și nici în regulamentele sau ordonanțele de Guvern a României⁵, cu titlu comparativ.

În altă ordine de idei, securitatea națională pe care urmează să o asigure statul prin intermediul autorităților publice este definită evaziv în Nota informativă la Proiectul de Lege, fapt care lasă loc de interpretări și semne de întrebare. În Directiva 114/2008, la alineatul 11 este indicat că ar trebui să existe planuri de securitate pentru operatori „PSO” sau măsuri echivalente care să conțină o identificare a elementelor importante, o evaluare a riscurilor și identificarea, selectarea și stabilirea priorităților în ceea ce privește contramăsurile și procedurile de protecție a infrastructurii critice. Mai mult ca atât, conform art. 6 a directivei, se stabilește un ofițer de legătură pentru securitate, care să asigure comunicarea între autoritatea competentă în stat și proprietarul/operatorul infrastructurii critice, fapte care nu au fost elucidate în textul Proiectului de Lege.

Prin urmare, ATIC solicită desfășurarea consultațiilor în cerc extins, reevaluaarea proiectului de lege și, în special, consultarea acestuia cu mediul de afaceri, în conformitate cu Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și cu efectuarea analizei de impact asupra proiectului și inițierea tuturor procedurilor menționate mai sus pentru a permite mediului de afaceri să se expună pe marginea proiectului respectiv. În acest context, rămânem în speranța că proiectul va fi perfecționat în dialog cu mediul de afaceri.

Cu respect,
Directorul executiv
Marina Bzovii

Email: mbzovii@ict.md, +37379922706
