



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7876 din 12.04.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova – art.7, 9, 10, 10/1; Legea nr.64/2010 cu privire la libertatea de exprimare – art.2, 5, 6, 6/1, 28; ș.a.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autori nemijlociți sunt Deputații în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul însoțit de nota informativă, se regăsesc pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md>.

md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5941/language/en-US/Default.aspx. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-e) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de informare a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este contracararea fenomenului de răspândire a dezinformării și/sau a informațiilor ce afectează securitatea spațiului informațional public.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Realizarea finalității scontate de elaborarea și promovarea prevederilor propuse, poate contribui la contracararea fenomenului de răspândire a dezinformării și/sau a informațiilor ce afectează securitatea spațiului informațional public.

Conform, prevederilor art.3 Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017, *interesul public*, este definit după cum urmează: *interes general de dezvoltare a bună-stării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime, garantat prin funcționarea entităților publice și private, precum și prin exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor;*

Astfel, ținând cont de factorii de risc delimitați potrivit compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, se recomandă autorului reglementarea echilibrată a prerogativelor de putere publică exercitată de către entitățile publice vizate de implementarea amendamentelor propuse pentru a asigura proporționalitatea acestora în raport cu scopul urmărit, realizarea interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017) și excluderea riscurilor de corupție aferente proceselor reglementate.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului* proiectului actului normativ (elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, [...] la definitivarea prezentului proiectului de lege au fost implicați și membrii Grupului consultativ de experți pentru îmbunătățirea legislației mass-media, constituit pe lângă Comisia parlamentară cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media. Subsecvent, [...] au fost luate în considerație obiecțiile și recomandările expertizei efectuate de către experții Oficiul Consiliului Europei la Chișinău, în cadrul proiectului „Susținerea pluralismului media și a

libertății de exprimare în Republica Moldova”);

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (i) în contextul evoluțiilor geopolitice, precum și a situației pandemice generate de infecția coronavirus, amploarea acestui fenomen se simte cu desăvârșire, fiind răspândite în continuare știri care induc în eroare publicul în mod intenționat și au un impact semnificativ asupra percepției oamenilor; ii) potrivit Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.257/2018: „11. Campaniile de dezinformare sînt orientate spre accentuarea neîncrederii, a confuziei și a destabilizării situației sociopolitice a statului, spre influențarea percepțiilor și a preferințelor existente în diferite comunități sociale. Acest fapt poate duce la controlul, de către diverși actori, al comportamentului unei părți a societății, precum și la influențarea politicilor interne și externe ale statului. [...] 49. Pe parcursul afirmării, consolidării și dezvoltării sale ca stat, Republica Moldova a fost supusă în repetate rînduri unor campanii de denigrare informațională, în special de influență externă, cu un impact negativ sporit asupra populației. 50. Intensificarea propagandei și a dezinformărilor are loc în special în timpul unor evenimente de interes național, în scopul influențării deciziei politice atît a statului, cît și a cetățeanului. În funcție de anumite evoluții interne/externe, se mizează pe crearea unei stări de nemulțumire socială.[...] 56. La etapa actuală, propaganda, dezinformarea și/sau informarea manipulatorie sînt extrem de dinamice, iar resursele alocate în acest scop de către terți depășesc cu mult capacitățile de răspuns și de combatere a fenomenului respectiv ale Republicii Moldova.”);*

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept obiectiv și nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);*

- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) definirea și uniformizarea noțiunilor privind dezinformarea și informațiile ce afectează securitatea spațiului informațional public, în vederea prevenirii răspîndirii acestora în spațiul informațional public; ii) ajustarea sancțiunilor administrative, contravenționale și penale; iii) stabilirea și clarificarea atribuțiilor instituțiilor statului competente pentru prevenirea și contracararea dezinformării/informațiilor false în spațiul informațional public. etc.).*

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (se încadrează în cadrul normativ în vigoare și nu necesită operarea unor modificări în alte acte normative).*

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este

- parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*
e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
g) se evită tautologiile juridice;
h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Analiza prevederilor propuse, denotă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă statuate de art.54 alin.(1) lit.c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, or autorul operează cu unele formule ambigui, care atribuie caracter neclar normei și pot determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Aspectele date, au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare pentru excluderea riscurilor delimitate.

Subsidiar se remarcă faptul că, definirea distinctă a noțiunii *dezinformare*, în conținutul diferitor acte normative, poate condiționa abordarea neuniformă a esenței și dimensiunii noțiunii în speță. Prin urmare, se recomandă autorului aprecierea uniformizării amendamentelor propuse la Art.VII și Art.II pct.1 al proiectului sub aspectul definirii noțiunii în cauză.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii, care pot determina incertitudine la etapa implementării normei, or acestea nu permit delimitarea clară și fără echivoc a conduitei prescrise furnizorilor de servicii de televiziune (Art.VII pct.2 al proiectului).

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului reglementează activitatea entităților publice/agenților publici, *i)* responsabili de descoperirea, prevenirea și contracararea acțiunilor care, conform Concepției securității informaționale a Republicii Moldova, reprezintă amenințări la adresa securității informaționale (Serviciul de Informații și Securitate), *ii)* prevenirea și contracararea creării și activității formațiunilor paramilitare ale cetățenilor (Ministerul Afacerilor Interne), *iii)* controlul asupra executării de către furnizorii de rețea și/sau servicii de comunicații electronice a obligației de blocare imediată a accesului utilizatorilor din Republica Moldova la sursele cu conținut online calificate drept informații ce afectează securitatea spațiului informațional public (Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației).

Analiza normelor propuse denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea unor procese administrative gestionate de către entitățile publice/agenți publici și riscuri de corupție aferente exercitării atribuțiilor de serviciu. Deficiențele în cauză au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.II pct.4

Art.II. –

Legea nr.64/2010 cu privire la libertatea de exprimare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.117–118, art.355), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

4. Se completează cu articolul 6/1 cu următorul cuprins:

„Articolul 6/1. *Protejarea libertății publicului de a fi informat prin contracararea dezinformării / informației ce afectează securitatea spațiului informațional public*

(6) Calificarea informației drept dezinformare/informație ce afectează securitatea spațiului informațional public este făcută prin evaluarea acesteia în rezultatul unor monitorizări cu utilizarea metodologiilor corespunzătoare.

Obiecții:

Prevederile proiectului vizează procedura de evaluare a informațiilor prin prisma unor “*metodologiilor corespunzătoare*”, în absența unor prevederi ce reglementează subiectul responsabil de elaborare și aprobare a acestora, cât și accesibilitatea normelor în speță pentru subiecții destinatari ai normei.

Carența în speță, determină caracterul defectuos al normei prescrise, denotă neîntreținerea exigențelor de tehnică legislativă prescrise de prevederile art.55 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate determina multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

Sanționarea subiecților vizați pentru nerespectarea unor exigențe, trebuie în mod indispensabil precedată de aprobarea acestora în modul corespunzător, asigurarea publicității și accesibilității textului acestora. Întreținerea condițiilor prenotate, atribuie regulilor/standardelor în cauză caracter normativ, opozabil și executoriu pentru subiecții vizați și contribuie la asigurarea stabilității și predictibilității normelor aplicabile.

Recomandări:

Substituirea cuvîntului “*corespunzătoare*” cu sintagma “*aprobat de organul abilitat*”.

Factori de risc:

- Norme de blanchetă defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.III pct.2, 3

Art.III. – Codul penal nr. 985/2002 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72–74, art. 195), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

2. Codul se completează cu articolul 357/1 cu următorul cuprins: „*Articolul 357/1. Neexecutarea dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale*

(1) Neexecutarea dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, dacă aceasta a provocat: [...] b) îmbolnăvirea în masă a oamenilor;

3. Codul se completează cu articolul 357/2 cu următorul cuprins: „*Articolul 357/2. Neexecutarea hotărârilor Consiliului Suprem de Apărare*

(1) Neexecutarea hotărârilor Consiliului Suprem de Apărare, dacă aceasta a provocat: [...] b) îmbolnăvirea în masă a oamenilor;

Obiecții:

Prevederile citate supra, operează cu o sintagmă ambiguă “*îmbolnăvirea în masă*”, care atribuie caracter

neclar normei (numărului de îmbolnăviri condiționate) și denotă neîntrunirea principiilor activității de legiferare și exigențelor calității unei legi penale statuate de prevederile art.54 alin.(1) lit.c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

În acest context, se remarcă prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr.39 din 21 decembrie 2021: *Curtea a reiterat că, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și inteligibil, fără dificultăți de ordin sintactic și fără pasaje obscure. În special în materia penală, legislatorul trebuie să fie precis, clar și coerent, așa cum o impune principiul legalității incriminării și a pedepsei, garantat de articolul 22 din Constituție și de articolul 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (DCC nr.49 din 31 mai 2018, § 30; DCC nr.9 din 23 ianuarie 2019, § 15; DCC nr.24 din 16 februarie 2021, § 19).*

Curtea Europeană a stabilit că articolul 7 din Convenție trebuie să fie interpretat și aplicat astfel încât să se asigure o protecție efectivă împotriva urmăririi penale, condamnării și sancționării arbitrare a persoanei (Parmak și Bakir v. Turcia, 3 decembrie 2019, § 57; Jidic v. România, 18 februarie 2020, § 76). Pentru a impune o sancțiune, articolul 7 pretinde o legătură de ordin intelectual care permite identificarea cu precizie a unui element de răspundere în conduita autorului infracțiunii (G.I.E.M. SRL și alții v. Italia [MC], 28 iunie 2018, § 242 și 246).

În aceeași ordine de idei, Curtea menționează că, în activitatea legislativă, principiul legalității incriminării și a pedepsei intervine și se realizează atât sub aspect material, cât și sub aspect formal. Sub aspect material, acest principiu îi impune legislatorului două obligații fundamentale: [...] și (2) să redacteze textul legal cu suficientă claritate, pentru ca orice persoană să poată realiza care sunt acțiunile sau inacțiunile care intră sub incidența acestuia.

Se remarcă faptul că, prevederile proiectului pot fi interpretate extensiv de către agenții publici responsabili de implementarea normei, or redacția propusă nu reglementează cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a entității publice responsabile de implementarea normei (sub aspect comparativ poate fi apreciată Hotărârea Curții Constituționale nr.22 din 1 octombrie 2018, ce vizează aprecierea corespunderii textului “soldate cu urmări grave” de la articolul 328 alin.(3) lit.d) din Codul penal, prin prisma exigențelor legalității incriminării și pedepsei penale, precum și accesibilității și clarității legii penale, așa cum sunt acestea prevăzute de articolele 1 alin.(3) și 22, coroborate cu articolul 23 alin.(2) din Constituția RM).

Carența în cauză, poate determina incidente de integritate/manifestări de corupție admise de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoane care au/susțin că au influență asupra acestora în contextul calificării impactului săvârșii acțiunii prohibite.

Recomandări:

Revizuirea normei prin prisma celor expuse supra, în sensul clarificării numărului de îmbolnăviri condiționate (un exemplu elocvent sub acest sens poate constitui mecanismul delimitat conform Anexei nr.2 la Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de sănătate publică nr.62 din 22 septembrie 2021, potrivit căreia incidența de infectare de 250 de cazuri sau mai mult la 100 mii populație (pentru ultimele 7 zile cumulativ), determină stabilirea pragului de maximă alertă – roșu).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.IV

Art.IV. – Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132–137, art.696), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3. Articolul 42 [*Măsurile aplicabile în perioada stării de asediu*] se completează cu litera d) cu următorul cuprins:

„d) sistarea retransmisiei serviciilor media audiovizuale de stat ori cu capital de stat, interzicerea comercializării ziarelor și revistelor de stat ori cu capital de stat, blocarea paginilor web oficiale provenind din țări recunoscute internațional drept țări agresoare și din statele care oficial sprijină țările agresoare.”

Obiecții:

Amendamentele propuse sunt lacunare sub aspectul reglementării procedurii de recunoaștere a țării agresoare, subiectului responsabil de exercitarea prerogativei în speță, criteriilor de aprecierii și a acțiunilor ce pot fi apreciate drept sprijin a acesteia, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018.

Reglementarea lacunară sau confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitățile publice pot determina discreția excesivă a agentului public responsabil, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Totodată, deficiența în speță atribuie, per ansamblu, caracter incert relațiilor sociale reglementate, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care aceștia sunt responsabili etc., situații în care agenții publici responsabili/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, se pot prevala de această deficiență pentru a comite incidente de integritate/manifestări de corupție.

Recomandări:

Reglementarea subiectului responsabil de exercitarea prerogativei în speță (ONU, UE, OSCE).

Subsidiar, pentru asigura excluderea riscurilor aferente diseminării informațiilor prin intermediul presei scrise, se recomandă autorului completarea cu cuvântul “distribuire” după cuvântul “comercializare”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei de informare a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este contracararea fenomenului de răspândire a dezinformării și/sau a informațiilor ce afectează securitatea spațiului informațional public.

În procesul de promovare a proiectului au fost respectate parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-e) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost structurată potrivit exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) și Anexei nr.1 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Realizarea finalității scontate de elaborarea și promovarea prevederilor propuse, poate contribui la contracararea fenomenului de răspândire a dezinformării și/sau a informațiilor ce afectează securitatea spațiului informațional public. Totodată, analiza normelor propuse denotă unele deficiențe, ce pot determina disfuncționalitatea unor procese administrative gestionate de către entitățile publice/agenți publici și riscuri de corupție aferente exercitării atribuțiilor de serviciu.

Prin urmare, proiectul poate fi promovat, cu condiția implementării recomandărilor prescrise conform compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție și reglementării echilibrate a prerogativelor de putere publică exercitată de către entitățile publice vizate de implementarea amendamentelor propuse, pentru a asigura proporționalitatea acestora în raport cu scopul urmărit, realizarea interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017) și excluderea riscurilor de corupție aferente proceselor reglementate.

12.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL , Inspector superior