

CSN, CEM, 87



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/10929 din 14.07.2023
La nr.223 din 05.07.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării și modificarea unor acte normative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.07.17 09:22:01 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: VAMEȘ Xenia, Tel. 022 257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1825</u>		
" <u>17</u> "	<u>07</u>	20 <u>23</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8886 din 14.07.2023

la proiectul de lege privind Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării și modificarea unor acte normative

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 Președintele Republicii Moldova, 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Președinției Republicii Moldova, precum și pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege a fost elaborat în contextul necesității de a reduce influența informației rău intenționate asupra proceselor decizionale din Republica Moldova și de a dezvolta mijloace de comunicare între stat și cetățean, pe probleme de politică internă și externă, și de a conjuga eforturile statului, societății civile, mediei, dar și ale sectorului privat pentru a crește reziliența societății și a promova interesele naționale.”

Autorul a mai precizat că, „[...] se constată lipsa mecanismelor clare de măsurare a impactului dezinformării asupra societății, precum și de măsurare a eficienței comunicării strategice a autorităților. Având în vedere situația geopolitică și riscurile asociate cu dezinformarea și manipularea informațiilor, este imperativă crearea unui Centru pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune instituirea Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, care va avea misiunea de a consolida și îmbunătăți eforturile interinstituționale în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor și acțiunilor coordonate de răspândire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, indiferent de originea acestora, care prezintă pericol sau pot prejudicia securitatea națională și periclita realizarea intereselor naționale, fiind stabilite statutul, cadrul juridic, principiile, atribuțiile, drepturile, obligațiile, modul de organizare și finanțare ale Centrului.

La fel, proiectul prevede modificarea Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Legii bugetului de stat pentru anul 2023 nr.359/2023 și Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

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

Proiectul promovează interesul statului privind combaterea dezinformării, manipulării informațiilor și acțiunilor coordonate de răspândire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, care prezintă sau pot periclita realizarea intereselor naționale.

Însă, proiectul riscă să aducă atingere dreptului constituțional la libera exprimare. Or, nota informativă la proiect nu cuprinde o analiză amplă care să includă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor state în domeniu, privind impactul modificărilor propuse de proiect și dacă acestea nu se vor răsfrînge asupra dreptului constituțional garantat de art.32 din Constituția Republicii Moldova.

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”.

În nota informativă, autorul justifică necesitatea promovării proiectului, fiind expuse condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite și consecințele realizării normelor elaborate.

Potrivit art.25 din Legea nr.100/2017, „1) *Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților socioeconomice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.*”

Prin urmare, nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să includă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor state în domeniu, privind impactul modificărilor propuse de proiect și dacă acestea nu vor duce la restrângerea dreptului constituțional la libera exprimare, precum este garantat de art.32 din Constituția Republicii Moldova, în contextul eforturilor statului în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor și acțiunilor coordonate de răspîndire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, care prezintă pericol sau pot periclita realizarea intereselor naționale. La fel, autorul nu a prezentat careva argumente din care rezultă necesitatea instituirii unei astfel de autorități publice, și nu îmbunătățirea mecanismelor existente și fortificarea capacităților autorităților deja existente (Consiliul Audiovizualului, Serviciul de Informație și Securitate).

Respectiv, pentru a înlătura orice dubiu în ceea ce privește oportunitatea instituirii unui Centru pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării care va consolida și îmbunătăți eforturile instituționale în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor și acțiunilor coordonate de răspîndire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, care prezintă pericol sau pot periclita realizarea intereselor naționale, aspectele menționate urmează a fi enunțate în nota informativă pentru a asigura o promovare transparentă a proiectului.

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „*La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.*” Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea autorităților publice care asigură securitatea informațională, și anume a Consiliului Audiovizualului și Serviciului de Informație și Securitate.

1.5.2. 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 autorului: „*În procesul de elaborare și definitivare a structurii, efectivului-limită și regulamentului de activitate al Centrului se va efectua analiza economico-financiară.*”

Art.47 alin.(6) al Legii nr.797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului stabilește că, „*În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.*”

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară pertinentă, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Respectiv, nu este clar care va

fi numărul concret de angajați care vor activa în Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, resurse financiare necesare creării și ulterior întreținerii acestei autorități, iar ca urmare dacă mijloacele financiare necesare pentru implementarea celor propuse sunt suficiente, disponibile și vor putea fi alocate din bugetul public național. *Or, descrierea impactului economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ și, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări este o cerință stabilite de Legea nr.100/2017 impusă a fi respectată de autor la întocmirea notei informative.*

În conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, examinarea și/sau adoptarea prezentului proiect de lege, nu poate precede procedura constituțională de acceptare de către Guvern, a cheltuielilor din banii publici generate de implementarea soluției legislative propuse prin proiectul de lege expertizat.

Prin urmare, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art.131 din Constituție, care statuează că „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

În concluzie, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare generate de crearea unei autorități publice noi - Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, ceea ce determină alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituție și completarea notei informative în acest sens.

În subsidiar, invocăm necesitatea unei analize economico-financiare justificative, ca parte componentă a unui proiect de lege, care însă lipsește în cazul dat. Or, promovarea proiectului de lege în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea

100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii privitor la subiectul responsabil de aprobarea bugetului Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării.

La fel, prevederile proiectului contravin Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 în ce privește modul de utilizare a mijloacelor financiare nevalorificate de către Centru pe parcursul anului curent.

Astecetele date au fost analizate detaliat în compartimentul III a prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, care, potrivit art.2 din proiectului de lege, este o autoritate publică independentă față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice, ce funcționează la nivel național ca structură unică.

Însă, unele norme din proiect sunt formulate ambiguu în ce privește drepturile și atribuțiile Centrului, prin utilizarea normelor de trimitere defectuoase (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III a prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Potrivit art.32 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, „*Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.*”

În același context, dreptul internațional acordă o protecție puternică dreptului la libertatea de exprimare. Articolul 19 al Declarației Universale pentru Drepturile Omului, cel mai important document în domeniul drepturilor omului elaborat sub auspiciile Națiunilor Unite și adoptat în anul 1948, garantează dreptul la libertatea de exprimare stipulândă că, „*Orice persoană are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de avea opinii fără ingerințe și acela de a căuta, de a primi și de a răspândi, indiferent de frontiere, informații și idei prin orice mijloc de exprimare.*”

Libertatea de exprimare este protejată și de către trei sisteme regionale în domeniul drepturilor omului: articolul 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, adoptată la 04.11.1950, în vigoare din 03.09.1953, articolul 13 al Convenției americane privind drepturile omului, adoptată la 22.11.1969, în vigoare din 18.07.1978, și articolul 9 al Cartei africane privind drepturile omului și ale popoarelor, adoptată la 26.06.1981, în vigoare din 21.10.1986.

Articolul 10 (1) al Convenției Europene a Drepturilor Omului, la care Republica Moldova este parte, prevede că, „Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.”

În același timp, Curtea Europeană a Drepturilor Omului de asemenea a precizat importanța libertății de exprimare, „Libertatea de exprimare constituie una dintre temeliile esențiale ale unei societăți (democratice), una dintre condițiile fundamentale pentru progresul acesteia și pentru evoluția fiecărui om... aceasta este aplicabilă nu doar „informației” sau „ideilor” care sunt primite în mod favorabil sau primate ca inofensive sau ca o chestiune de indiferență, dar și celor care ofensează, șochează sau deranjează statul sau orice parte a comunității. Acestea sunt cerințele pluralismului, toleranței și spiritului deschis fără de care nu este posibilă „o societate democratică”.

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

- 1 -	
Obiecție generală asupra proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative	
<p>Obiecții:</p> <p>Astfel, cuvintele „<i>interes național</i>” și „<i>spațiul informațional</i>” utilizate în textul proiectului de lege posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că astfel de termene nu sunt reglementate de legislația națională, ceea ce conferă un sens echivoc și poate genera anumite interpretări subiective la aplicare de către Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării.</p> <p>Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, termenii utilizați pot provoca practici vicioase de interpretare a sensului prevederilor proiectului, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Completarea art.4 din proiectul de lege cu norme care definesc noțiunea de „<i>interes național</i>” și noțiunea de „<i>spațiu informațional</i>”.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect ● Lacună de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

Art.7 lit.d) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 7. Atribuțiile Centrului

Pentru îndeplinirea funcțiilor stabilite, Centrul exercită următoarele atribuții: [...]

d) dezvoltă capacități centralizate de monitorizare și analiză a spațiului informațional, inclusiv în ceea ce privește manipularea informației și ingerințele străine în spațiul informațional.

Obiecții:

Analizînd norma citată în raport cu prevederile art.17 alin.(5) din Codului serviciilor media audiovizuale, se atestă instituirea unor atribuții similare ale Centrului cu Consiliul Audiovizualului privind monitorizarea spațiului informațional. Acest fapt va genera conflicte de competență între autoritățile publice respective investite cu atribuții paralele de monitorizare a spațiului informațional, iar ca urmare va determina situații confuze privitor la entitatea competentă de emiterea unei decizii corespunzătoare în acest sens.

Potrivit art.17 alin.(5) din codul citat, „Consiliul Audiovizualului monitorizează și supraveghează respectarea de către furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media a prevederilor prezentului cod privind protejarea spațiului audiovizual național și asigurarea securității informaționale, precum și poate institui reglementări și întreprinde măsurile necesare, în limita competențelor, pentru atingerea scopului respectiv.”

Recomandări:

Se recomandă reexaminarea art.7 lit.d) din proiect în raport cu art.17 alin.(5) din Codul serviciilor media audiovizuale, în vederea excluderii conflictelor de competență ce riscă să apară între Centru și Consiliul Audiovizualului.

Factori de risc:

- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.8 lit.c), m), art.12 alin.(1) lit.o) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 8. Drepturile Centrului

În vederea realizării atribuțiilor sale, Centrul are dreptul: [...]

c) să solicite și să primească date și informații, inclusiv cele care constituie date cu caracter personal sau secret de stat, în vederea utilizării lor pentru realizarea atribuțiilor Centrului; [...]

m) să dispună și de alte drepturi care decurg din prevederile actelor normative. [...]

Articolul 12. Funcțiile directorului Centrului [...]

(1) Directorul conduce și gestionează activitatea executivă a Centrului.

În acest sens, directorul Centrului: [...]

o) exercită alte sarcini referitoare la activitatea Centrului, care rezultă din cadrul normativ existent.

Obiecții:

Astfel, formularea utilizată de autor la lit.c) din art.8 are un sens confuz și va permite interpretări abuzive la aplicare. Dreptul instituit prin prevederea respectivă poate genera apariția riscului de corupție care constă în faptul că autoritatea publică, la caz Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, ce se bucură de atribuții excesive, va deține discreții exagerate referitor la solicitarea de date și informații, inclusiv cele care constituie date cu caracter personal sau secret de stat, de la persoanele juridice/fizice corespunzătoare. În sensul dat, factorii de decizie din cadrul Centrului vor fi în drept să solicite orice informație și cu depășirea competenței sale și contrar legislației.

Instituirea unor atribuții excesive autorității va face imposibilă atragerea la răspundere a factorilor de

decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor sau depășiri ale atribuțiilor de serviciu.

Cu referire la pct.9 subpct.3) alin.4), în redacția textului propus sintagma „*alte drepturi care decurg din prevederile actelor normative*” este redată general, iar acest fapt poate permite diverse interpretări extensive, uneori defavorabile în raport cu ceea ce autorul a avut în vedere prin proiect, sau chiar în unele cazuri responsabili din cadrul Centrului pot face și diferite abuzuri.

Mai mult, trimiterea defectoasă utilizată în text de genul „*decurg din prevederile actelor normative*” crează și mai mare ambiguitate normei precitate, acordând astfel un spectru larg de drepturi discreționare Centrului.

Formarea neclară a drepturilor Centrului generează interpretări multiple posibile ale acestei norme, care ca urmare vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea Centrului, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestor drepturi. Or, formularea propusă „*alte drepturi care decurg din prevederile actelor normative*” nu determină propriu zis drepturile ce revin Centrului.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.12 alin.(1) lit.o) referitor la utilizarea textului „*alte sarcini [...] care rezultă din cadrul normativ existent.*”

Recomandări:

La art.8 lit.c), se recomandă completarea cu textul „*conform legislației și în limitele competenței*”.

La art.8 lit.m), se recomandă reformularea normei propuse, prin stabilirea expresă a drepturilor Centrului, care se încadrează în categoria de alte drepturi care decurg din prevederile actelor normative or se va face o referință clară a normei care prevede aceste drepturi.

La art.12 alin.(1) lit.o), se recomandă reformularea normei prin stabilirea expresă a sarcinilor Centrului, care se încadrează în categoria de alte sarcini referitoare la activitatea sa care rezultă din cadrul normativ existent or se va face o referință clară a actului normativ care prevede aceste sarcini.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art.11 alin.(1) lit.f) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative
Articolul 11. Condițiile de numire în funcție, încetarea și suspendarea mandatelor de director și director adjunct al Centrului

(1) Poate candida la funcția de director și director adjunct al Centrului persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: [...]

f) are o reputație ireproșabilă.

Obiecții:

Potrivit normei analizate, una din condiții pentru a fi numit în funcție de director și director adjunct al Centrului este de a avea o reputație ireproșabilă. În acest sens, expresia utilizată în textul normei de genul „*are o reputație ireproșabilă*” are un sens confuz, nefiind suficient de clar categoria de informații care se încadrează în termenul dat, și anume ce condiții sunt necesare pentru a întruni calificarea „*o reputație ireproșabilă*”.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens cu referire la condițiile pentru candidații la funcția de director/director adjunct al Centrului va crea premise pentru persoana responsabilă de selectare de a

numi persoanele la latitudinea sa și conform propriilor convingeri, în lipsa unor criterii prestabilite.

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că „[...] testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale”.

Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 „Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice”.

Astfel, urmare a faptului că funcțiile de director/director adjunct sunt funcții de demnitate publică, iar în sensul Legii integrității nr.82/2017, persoana care exercită o funcție de demnitate publică face parte din categoria de agenți publici, este imperios de a completa lista exhaustivă a condițiilor de eligibilitate pe care trebuie să le întrunească subiecții vizați, și anume condiția de a nu avea, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Recomandări:

Reformularea normei propuse la art.11 alin.(1) lit.f) prin stabilirea clară a criteriilor pe care trebuie să le întrunească candidații la funcțiile de director și director adjunct ai Centrului, categoria de informații care se încadrează în termenul de „reputație ireproșabilă”.

La art.11 alin.(1), se recomandă completarea cu lit.k) care va avea următorul cuprins: „în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 5 -

Art.12 alin.(1) lit.e), f), art.18 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 12. Funcțiile directorului Centrului [...]

(1) Directorul conduce și gestionează activitatea executivă a Centrului.

În acest sens, directorul Centrului: [...]

e) asigură elaborarea proiectului bugetului Centrului pentru anul următor și îl prezintă Ministerului Finanțelor în termenul stabilit;

f) elaborează structura și organigrama Centrului și le prezintă Consiliului Centrului spre aprobare. [...]

Articolul 18.

(4) Directorul Centrului, numit provizoriu, în termen de 2 luni de la numirea în funcție, va prezenta Președintelui Republicii Moldova, spre aprobare, structura Centrului, efectivul-limită și concepția

de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, manipulării informației și ingerințelor străine în spațiul informațional.

Obiecții:

Potrivit normei formulate la art.12 alin.(1) lit.e), directorul Centrului elaborează proiectul bugetului autorității pentru anul următor și îl prezintă Ministerului Finanțelor. Respectiv, norma este formulată confuz cu referire la termenul în care directorul Centrului prezintă bugetul Ministerului Finanțelor.

Expresia utilizată în textul normei „în termenul stabilit” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care directorul Centrului este obligat să prezinte proiectul bugetului Ministerului Finanțelor.

Astfel, lipsa unor termene clare va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

Un alt aspect, analizând normele propuse la art.12 alin.(1) lit.f) și art.18 alin.(4) din proiect, acestea sunt contradictorii în ce privește subiectul competent de aprobare a structurii, efectivului-limită și organigramei ale Centrului. Astfel, art.12 alin.(1) lit.f) stabilește de competența Consiliului Centrului de a aproba structura și organigrama Centrului, pe când art.18 alin.(4) deja prevede că este de competența Președintelui Republicii Moldova de a aproba structura și efectivul-limită ale Centrului. Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca impozitarea să fie aplicată discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.

Recomandări:

Revizuirea normei propuse la art.12 alin.(1) lit.e) astfel încât să se reglementeze clar și fără echivoc termenul concret în care directorul Centrului prezintă Ministerului Finanțelor proiectul bugetului.

La fel, se recomandă reexaminarea normelor propuse la art.12 alin.(1) lit.f) și art.18 alin.(4) astfel încât să fie exclus conflictul de norme privitor la subiectul responsabil de aprobarea structurii Centrului.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 6 -

Art.13 alin.(9) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 13. Consiliul Centrului [...]

(9) Membrii Consiliului beneficiază, pentru fiecare ședință la care participă, de o indemnizație echivalentă cu a zecea parte (1/10) din salariul directorului Centrului, dar nu mai mult decât pentru 2 ședințe pe lună.

Obiecții:

Analizând norma citată, se propune stabilirea unei indemnizații membrilor Consiliului, pentru fiecare ședință la care participă, dar nu mai mult de 2 ședințe pe lună.

Potrivit art.13 alin.(2) din proiect, membrii Consiliului sunt funcționari desemnați din partea Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Cancelariei de Stat, Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Consiliului Audiovizualului, Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova. Modul și condițiile de salarizare ai subiecților menționați sunt stabilite de Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

În sensul dat, Centrul este o entitate publică non profit, cu autonomie financiară, resursele financiare vor fi formate din alocații de la bugetul de stat. Respectiv, o remunerare a membrilor Consiliului pentru activitatea acestora nu este pe deplin justificată. Mai mult, fiecare din membri sunt remunerați la locul de muncă de bază, conform legislației naționale, iar activitatea acestora în cadrul Consiliului nu reprezintă o activitate suplimentară, peste programul de muncă legal stabilit, ci este o activitate prin cumul. Astfel, prevederile propuse de proiect sunt discriminatorii, deoarece creează o situație în avantajul membrilor Consiliului, care vor beneficia de un salariu de bază și de remunerație în calitate sa de membru, întrucât pentru activitatea în cadrul Consiliului, membrii urmează să fie remunerați suplimentar cu o indemnizație echivalentă cu a zecea parte din salariul directorului Centrului, însă în dezavantajul angajaților Centrului, care nu vor avea calitatea de membri și vor beneficia doar de un salariu de bază.

De asemenea, nu este clar care sunt indicatorii de performanță, cine verifică aspectul respectiv și cum se procedează în cazul în care membrul Consiliului se eschivează de la exercitarea funcțiilor ce le revin sau le execută nesatisfăcător.

Recomandări:

Excluderea alin.(9) din art.13 din proiect.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 7 -

Art.14 alin.(1) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 14. Organizarea Centrului

(1) În cadrul Centrului activează funcționari publici și personal care efectuează deservirea tehnică, statutul fiecăruia fiind stabilit în conformitate cu actele normative în vigoare.

Obiecții:

Norma analizată este formulată de o manieră imprecisă, neclară și interpretabilă, fără a face trimitere la vreun act concret, care stabilește modul de numire, modificare, suspendare și încetare a raporturilor de serviciu a personalului din cadrul Centrului.

Astfel, lipsa unor reglementări clare privind actul normativ care determină modul de angajare și eliberare din funcție a personalului Centrului, în dependență de statutul său, transformă prevederile instituite de proiect într-o formalitate.

Recomandări:

Concretizarea trimiterii, astfel încât prezenta lege să reglementeze clar și fără echivoc statutul personalului care activează în cadrul Centrului (se recomandă substituirea cuvintelor „în conformitate cu actele normative în vigoare”, prin indicarea actului normativ concret în domeniul reglementat).

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.15 potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 15. Controlul parlamentar asupra activității Centrului

(1) Parlamentul, prin comisiile permanente de profil, exercită controlul parlamentar asupra activității Centrului, conform regulamentelor acestora.

(2) Comisiile parlamentare supraveghează și verifică respectarea de către Centru a prevederilor actelor normative care reglementează activitatea Centrului, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în acțiunile de identificare, prevenire și combatere a dezinformării, neadmiterea angajării politice a Centrului și evaluează eficiența activității Centrului.

Obiecții:

Din analiza normei precitate se constată că aceasta posedă potențial coruptibil și la aplicare poate admite abuzuri, în dependență de interesul urmărit al responsabililor de implementare.

Este de reținut că în formula propusă proiectul crează confuzii cu referire la obligația Centrului de a prezenta Parlamentului raportul anual de activitate, data limită de prezentare, conținutul raportului (informații ce trebuie să cuprindă acest raport), comisia permanentă, ca organ de lucru al Parlamentului, responsabilă de exercitarea controlului parlamentar asupra activității Centrului, participarea directorului în ședința plenară pentru audiere, refuzul directorului de a participa la ședințele respective cu indicarea situațiilor concrete care justifică acest refuz.

Lipsa unor reglementări clare privitor la aspectele menționate riscă să nu asigure transparența funcționării autorității publice respective, ceea va transforma într-o formalitate controlul parlamentar asupra activității Centrului, cât și stabilirea unor reguli convenabile responsabililor de implementare.

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi clare privind data limită de prezentare a raportului de activitate, conținutul raportului (informații ce trebuie să cuprindă acest raport), comisia permanentă, ca organ de lucru al Parlamentului, responsabilă de exercitarea controlului parlamentar asupra activității Centrului, participarea directorului în ședința plenară pentru audiere, refuzul directorului de a participa la ședințele respective cu indicarea situațiilor concrete care justifică acest refuz.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.16 alin.(3) potrivit proiectului de lege privind CCSCD și modificarea unor acte normative

Articolul 16. Finanțarea Centrului

(3) Mijloacele financiare nevalorificate pe parcursul anului curent, cu excepția celor alocate de la bugetul de stat, se transferă spre utilizare în anul următor, conform bugetului Centrului aprobat pentru anul respectiv.

Obiecții:

Potrivit normei precitate, mijloacele financiare nevalorificate pe parcursul anului curent, cu excepția celor alocate de la bugetul de stat, se transferă spre utilizare în anul următor, conform bugetului Centrului aprobat pentru anul respectiv, ceea ce contravine prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilității

bugetar-fiscale nr.181/2014, care stabilește o altă modalitate de utilizare a mijloacelor financiare nevalorificate, și anume acestea se închid, și nu se transferă spre utilizare în anul următor.

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca mijloacele financiare neutilizate pe parcursul anului curent să fie utilizate discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

Excluderea din proiect a alin.(3) din art.16 or stabilirea faptului că mijloacele financiare nevalorificate pentru anul curent sunt utilizate potrivit Legii finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale nr.181/2014

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Președintele Republicii Moldova în contextul necesității de a reduce influența informației rău intenționate asupra proceselor decizionale din Republica Moldova și de a dezvolta mijloace de comunicare între stat și cetățean, pe probleme de politică internă și externă, și de a conjuga eforturile statului, societății civile, mediei, dar și ale sectorului privat pentru a crește reziliența societății și a promova interesele naționale.

Prin proiect se propune instituirea Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, care va avea misiunea de a consolida și îmbunătăți eforturile interinstituționale în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor și acțiunilor coordonate de răspândire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, indiferent de originea acestora, care prezintă pericol sau pot prejudicia securitatea națională și periclita realizarea intereselor naționale. La fel, proiectul modifică Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Legea bugetului de stat pentru anul 2023 nr.359/2023, Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să includă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor state în domeniu, privind impactul modificărilor propuse de proiect și dacă acestea nu vor duce la restrângerea dreptului constituțional la libera exprimare, precum este garantat de art.32 din Constituția Republicii Moldova.

La fel, autorul nu a prezentat careva argumente din care rezultă necesitatea instituirii unei astfel de autorități publice, și nu îmbunătățirea mecanismelor existente și fortificarea capacităților autorităților deja existente (Consiliul Audiovizualului, Serviciul de Informație și Securitate), nu este clar care va fi numărul concret de angajați care vor activa în Centru, resursele financiare necesare creării și ulterior întreținerii acestei autorități, iar ca urmare dacă mijloacele financiare necesare pentru implementarea celor propuse sunt suficiente, disponibile și vor putea fi alocate din bugetul public național. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Prin, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.” Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea autorităților publice care asigură securitatea informațională implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, și anume a Consiliului Audiovizualului și Serviciului de Informație și Securitate.

14.07.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.07.14 15:19:33 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

