RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Proiectul de hotărîre privind aprobarea Concepției de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine pentru anii 2024-2028

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este deputat în Parlament , autor nemijlocit - Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării

2. Categoria actului normativ propus: Hotărâre a Parlamentului , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Prin natura reglementărilor, proiectul se înscrie în categoria hotărîrilor, iar domeniul de reglementare ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile articolelor 66 și 74 din Constituția Republicii Moldova și prevederile Legii nr. 100/2017 privind actele normative.

Potrivit prevederilor art. 24 alin. (5) din Legea nr.100/2017, „ (...) În cazul în care implementarea acestor politici presupune implicarea unor autorităţi administrative care nu se află în subordinea Guvernului, documentele de politici sînt aprobate de către Parlament. (...).”

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Proiectul a fost elaborat în vederea realizării prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea nr. 242/2023 privind Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării şi privind modificarea unor acte normative: „(3) Directorul Centrului numit în condiţiile alin.(2), în termen de două luni de la numirea în funcţie, va prezenta Parlamentului spre aprobare structura Centrului, efectivul-limită şi concepţia de comunicare strategică şi contracarare a dezinformării, a acţiunilor de manipulare a informaţiei şi ingerinţelor străine.”

Potrivit notei informative, Concepția propune modul în care comunicarea strategică și contracararea dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine vor contribui la îndeplinirea misiunii Centrului pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării pe parcursul perioadei 2024-2028. Necesitatea unei abordări instituționalizate și integrate a comunicării strategice și a combaterii agresiunilor de tip hibrid, care includ dezinformarea în forma organizată și continuă (în special de către Federația Rusă), reiese din Strategia Securității Naționale, poziția oficială a Guvernului Republicii Moldova, măsurile concrete ale Uniunii Europene de consolidare a rezilienței în cadrul războiului informațional din Moldova, rapoarte și studii ale societății civile, exprimarea opțiunii cetățenilor în cadrul sondajelor de a amplifica eforturile pe linia contracarării efectelor nocive provocate de acțiunile de dezinformare.

4. Respectarea transparenței decizionale

Conform prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, trebuie să se respecte următoarele etape:
- informarea publicului referitor la iniţierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziţia părţilor interesate a proiectului de decizie şi a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate;
- examinarea recomandărilor cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În cazul elaborării documentelor de politici publice, sunt relevante cerințele/condițiile prevăzute de Hotărîrea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice (vezi, pct. 34, subpct. 6, 7, 9). Printre etapele de elaborare a documentului de politici publice, cu referire la consultare sunt identificate următoarele etape:
- plasarea de către autoritatea publică a conceptului revizuit conform recomandărilor Cancelariei de Stat pe pagina web oficială a autorităţii şi informarea părţilor interesate cu privire la iniţierea elaborării documentului de politici publice, în conformitate cu prevederile legale privind transparenţa în procesul decizional;
- informarea direcţionată a părţilor interesate prin transmiterea nemijlocită a conceptului documentului de politici publice prin intermediul poştei electronice ori expedierea scrisorilor la adresa acestora;
- consultarea proiectului documentului de politici publice în modul stabilit de prevederile legale privind transparenţa în procesul decizional.

Semnalăm asupra nerespectării transparenței decizionale de către Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării la elaborarea Concepției, care este autorul nemijlocit al proiectului, inițiativa legislativă fiind preluată de un grup de deputați și înaintată spre examinare în Parlament. Autorul indică în nota informativă că, consultările publice urmează a fi efectuate pe platforma parlamentară după înregistrare.

Din analiza paginii web oficială a Parlamentului, constatăm plasarea la compartimentul „Procesul legislativ”, a proiectului de hotărîre privind aprobarea Concepției de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine pentru anii 2024-2028, inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament cu nr. de înregistrare 420 din 24 noiembrie 2023, însoțit de nota informativă. De asemenea, constatăm că, Parlamentul, prin intermediul Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică, comisia responsabilă, a publicat pe pagina web a Parlamentului, la data 28 noiembrie, anunțul cu privire la organizarea consultărilor publice la 4 decembrie 2023, ora 12.00 a proiectului Concepției supus expertizei, pentru a fi prezentate propuneri și soluții concrete (5 zile lucrătoare).

Astfel, Parlamentul a asigurat accesul părților interesate la proiect pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia, însă nu a respectat termenele stabilite de Legea nr. 239/2008 privind

transparența în procesul decizional și de Hotărîrea Parlamentului nr. 149/2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului. Notăm că termenul oferit pentru consultări este restrîns nejustificat și nu respectă norma Legii nr.239/2008, care în articolul 12 la alin. (2) statuează că ” Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puţin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunţului referitor la iniţierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunţului privind organizarea consultărilor publice. La solicitarea părţilor interesate, autoritatea publică poate prelungi termenul de prezentare a recomandărilor.”. Potrivit prevederilor pct. 7.2. din Hotărîrea Parlamentului nominalizată, termenul de prezentare a recomandărilor este de 15 zile lucrătoare de la data publicării proiectului de act normativ pe pagina web oficială a Parlamentului, în cazul în care comisia permanentă nu stabilește alt termen rezonabil. Anunțul privind locul, data, ora audierii și subiectul supus dezbaterii se publică pe pagina web oficială a Parlamentului, de regulă, cu cel puțin 10 zile înainte de desfășurarea audierii (pct.7.5.2.).

La finalizarea consultărilor publice, grupul de lucru trebuie să întocmească un dosar care va conține toate informațiile relevante despre elaborarea documentului și recomandările obținute pe parcursul procesului de consultare cu cetățenii, societatea civilă și alte părți interesate. Recomandările obținute trebuie să fie incluse în sinteza recomandărilor (art. 12 alin. (5) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și punctele 24, 28 și 29 din Hotărîrea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional). Pentru fiecare recomandare trebuie să fie indicat dacă aceasta a fost acceptată sau nu. În cazul neacceptării, autoritatea publică va indica justificarea privind refuzul includerii acesteia în documentul de politici publice.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Potrivit alin. (2) al art. 24 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la fundamentarea, elaborarea, avizarea, consultarea şi aprobarea documentelor de politici se aplică regulile şi cerinţele înaintate faţă de actele normative. Autorul, în mare parte a ținut cont de structura notei informative prevăzută de anexa Legii nr. 100/2017.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

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 un șir de compartimente în care se indică informația necesară.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, însă subliniem faptul insuficienței argumentării unor compartimente din nota informativă: fundamentarea economico-financiară; compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota informativă nu conține referințe la standarde internaționale relevante, inclusiv la reglementările UE din domeniu. Nota informativă nu oferă o evaluare a standardelor internaționale și a bunelor practici în domeniu, doar reține că „proiectul de hotărîre nu are drept obiectiv armonizarea legislației naționale cu legislaţia Uniunii Europene”.

Potrivit viziunii expuse în Concepție, acest document este aliniat viziunii de guvernare democratică, generatoare de stabilitate, securitate și prosperitate a Republicii Moldova, cît și demersurilor de integrare europeană; urmărește alinierea la bunele practici și la standardele existente la nivelul Uniunii Europene și al Consiliului Europei privind combaterea dezinformării.

În textul Concepției, se face referire la integrarea europeană și se indică că concentrarea comunicării strategice și a combaterii dezinformării trebuie sa se axeze concomitent, dar fară a epuiza totalitatea temelor, pe un șir de arii tematice majore, unul din acești piloni fiind integrarea europeană, care va consolida în mod semnificativ cadrul politic, economic și social al Republicii Moldova, aliniindu-l la standardele democratice stabile, sporind oportunitățile economice, va oferi claritatea strategică necesară unei comunicări coerente, consecvente, eficiente a unei identități coezive, ferm asumate a statului, a opțiunilor geopolitice și securitare, a obiectivelor majore de dezvoltare pe termen lung și a aspirațiilor la nivel de sistem politic democratic.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, potrivit art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, autorul menționează în nota informativă că, proiectul presupune cheltuieli suplimentare în limita alocațiilor bugetului de stat și fondurilor externe.

Impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare şi nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ şi, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări nu este descris. Nota informativă nu conține informații referitor la estimarea resurselor financiare și nonfinanciare necesare pentru implementarea fiecărui obiectiv specific în parte.

Atragem atenție că, urmează a fi respectate prevederile art.131 ale Constituției, adoptarea proiectului de hotărîre fiind posibilă doar cu avizul prealabil pozitiv al Guvernului.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Dosarul proiectului nu conține analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Dosarul proiectului nu conține analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul document reprezintă viziunea cu caracter programatic asupra modului în care comunicarea strategică si contracararea dezinformării, ale acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine vor contribui la îndeplinirea misiunii Centrului de Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării în perioada 2024-2028.

Centrul are misiunea de a consolida şi îmbunătăți eforturile interinstituționale în lupta împotriva dezinformării, manipulării informațiilor şi acțiunilor coordonate de răspîndire a mesajelor, narațiunilor, comunicărilor, indiferent de originea acestora, care prezintă pericol sau pot prejudicia securitatea națională şi periclita realizarea intereselor naționale. Astfel, iteresele / beneficiile, care reies din Concepție, urmăresc reducerea influenței informației rău intenționate asupra proceselor decizionale din Republica Moldova, precum și dezvoltarea mijloacelor de comunicare între stat și cetățean, pe probleme de politică internă şi externă, conjugarea eforturilor statului, societății civile, mediei, dar şi ale sectorului privat pentru a crește reziliența societății şi a promova interesele naționale.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prejudiciile includ cheltuielile din bugetul public pentru întreținerea Centrului pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării. Considerăm că, atribuțiile Centrului dublează atribuțiile unor autorități deja existente. Astfel, alocarea unor mijloace ale bugetului public national, furnizarea de resurse și cursuri de formare pentru a îmbunătăți competențele de comunicare și de gestionare a provocărilor de ordin informațional ale funcționarilor, precum și pentru menținerea Centrului, nu este justificată economic și poate cauza prejudicii bugetului public național.

Riscurile potențialelor prejudicii sporesc în condițiile în care resurse publice sunt alocate și altor autorități publice existente cu mandat de exercitare a unor atribuții similare.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Concepția nu conține reglementări directe vulnerabile din perspectiva drepturilor omului. Însă din analiza prevederilor proiectului din perspectiva drepturilor omului, chiar dacă această inițiativă este justificată prin buna intenție de protejare a interesului național de dezinformare și propagandă, observăm că aceasta are afecțiuni asupra exercitării drepturilor omului și în special la libertatea de exprimare, dreptul de a primi și de a transmite informația și dreptul la viața privată.

Pentru o reglementare eficientă, la elaborarea cadrului legislativ autoritățile din Republica Moldova trebuie să se ghideze de interesele legitime ale societății în ceea ce privește schimbul de informații, pluralismul de opinii și mass-media, dreptul la libera exprimare și libertatea informației în era digitală. Restricțiile și regulile excesive privind mediul online, blocarea și filtrarea conținutului trebuie evitate. La fel, este necesar de

asigurat claritatea și consecvența conceptelor și procedurilor introduse de legislație, pentru a evita interpretările și practicile arbitrare și abuzive. Instituțiile responsabile, la rîndul lor, trebuie să elaboreze norme de comportament pe internet în colaborare cu alți factori interesați. Toate acestea vor asigura protecția persoanelor, în special a copiilor, a vieții private și familiei și a datelor personale în lupta împotriva infracțiunilor cibernetice și dezinformării, fără a încălca dreptul la libera exprimare sau a dreptului de a primi și transmite informația. Oricare restricții sau interdicții, în special pentru discursul public și accesul la informație, trebuie introduse doar după desfășurarea consultărilor publice și trebuie să se bazeze pe principiul transparenței, previzibilității și răspunderii publice și să fie în concordanță cu documentele juridice internaționale din domeniu, inclusiv CEDO.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, tipurile şi structura documentelor de politici, precum şi modul de elaborare, aprobare, monitorizare a implementării şi de evaluare a acestora se stabilesc de către Guvern. În acest sens, sunt inerente prevederile Hotărîrii Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea documentelor de politici publice.

Potrivit prevederilor Hotărîrii Guvernului, documentul de politici publice descrie modalitatea şi resursele necesare pentru soluţionarea problemelor de politici publice identificate, atingerea obiectivelor de dezvoltare într-un anumit domeniu sau subdomeniu de activitate a Guvernului şi descrie impactul aşteptat asupra statului şi societăţii.

Din analiza proiectului supus expertizei, observăm că la elaborarea proiectului Concepției nu s-a ținut cont de hotărîrea sus-nominalizată, în special accentuăm asupra reglementărilor privind tipurile documentelor de politici publice și asupra criteriilor de structurare aprobate.

Potrivit Hotărîrii, documentele de politici publice sunt de două tipuri – strategia şi programul (vezi, pct.5). Astfel, strategia este un document de politici publice care defineşte şi planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6 - 10 ani) în unul sau cîteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern (vezi, pct. 7), iar programul este un document de politici publice pe termen mediu (3 - 5 ani), care derivă din strategie şi, respectiv, contribuie la implementarea acesteia prin detalierea şi concretizarea acţiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate (vezi, pct. 9).

Pornind de la reglementările expuse mai sus și reieșind din mențiunea că, „Concepția de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine pentru anii 2024-2028 este subsumată Strategiei Naționale de Securitate care definește interesele naționale, amenințările, riscurile, vulnerabilitățile și direcțiile de acțiune în vederea asigurării securității și rezilienței naționale”, constatăm că acest document politic nu este o concepție, dar reprezintă un program.

Astfel, pornind de la prevederile legislației în vigoare și de la afirmatia expusă la începutul Concepției precum că Concepția este subsumată Strategiei Naționale de Securitate, concluzionăm că documentul de politici publice, care urmează a fi prezentat de către directorul Centrului spre aprobare Parlamentului reprezintă un program, care derivă din Strategia Națională de Securitate. Sub acest aspect, se constată incompatibilitatea reglementărilor de la alin. (3) al art.20 din Legea nr. 242/2023 privind Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării şi privind modificarea unor acte normative, conform cărora directorul Centrului, în termen de două luni de la numirea în funcţie, va prezenta Parlamentului spre aprobare concepţia de

comunicare strategică şi contracarare a dezinformării, a acţiunilor de manipulare a informaţiei şi ingerinţelor străine. Alin. (3) al art.20 din Legea nominalizată necesită a fi modificat.

Atragem atenție la cuvîntul „subsumată”, care urmează a fi revăzut, în sensul utilizării corecte a acestuia. Potrivit Dex-lui limbii romîne, cuvîntul „subsumat” reprezintă - inclus, subordonat, încadrat. Exemplu: „A introduce o noțiune mai restrînsă în sfera alteia mai largi.”

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1			Cu referire la conținutul și structura documentului de politici publice, potrivit prevederilor Hotărîrii Guvernului nr. 386/2020: Documentul trebuie să conţină: - denumirea documentului; - tipul documentului de politici publice care se propune a fi elaborat; - problema abordată; - scopul elaborării documentului de politici publice; - concordanţa cu Strategia Naţională de Dezvoltare; Strategia Națională de Securitate; - perioada planificată pentru elaborarea documentului de politici publice; - părţile implicate (vezi, pct. 34, subpct. 3)). Documentul se constituie din: - partea descriptivă (introducere; priorități pe termen mediu); - partea operaţională (obiective specifice; acţiuni; indicatori de monitorizare; costuri de implementare; termen de realizare; instituţie responsabilă (vezi pct. 25, 26, 27).	Array	Pentru corelarea armonioasă între toate documentele de politici publice cu scopul asigurării premiselor pentru implementarea intervențiilor planificate, este necesară reflectarea acelorași elemente în toate documentele de politici publice. Această cerință este valabilă și pentru documentul supus expertizei
2			În textul proiectului Concepției se utilizează denumirea prescurtată a Centrului.	Array	Pentru respectarea clarității și preciziei, se va indica denumirea deplină a Centrului - Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării.

3			În Concepție este prezentată informația referitor la structura organizațională a Centrului, care cuprinde trei direcții și șase servicii, și se descrie misiunea direcțiilor (misiunea serviciilor nu este descrisă). Accentuăm că nu sunt clare aceste reglementări, în primul rînd reieșind din faptul că, potrivit Legii nr. 242/2023 privind Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării şi privind modificarea unor acte normative, directorul Centrului, pe lîngă concepția de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine, prezintă Parlamentului spre aprobare structura și efectivul-limită a Centrului.	Array	Aceste prevederi urmează a fi excluse.

IV. CONCLUZII

Dezinformarea este un fenomen comun multor state, inclusiv Republicii Moldova. Răspîndirea informațiilor false are ca scop destabilizarea statutului de drept, subminarea securității naționale și informaționale, prejudicierea imaginii autorităților publice, încălcarea valorilor fundamentale necesare într-un stat democratic și reducerea gradului de încredere al societății în mass-media.

Procesul de elaborare și aplicare a politicilor naționale și a procedurilor decizionale care reglementează dezinformarea trebuie să se bazeze pe o abordare multilaterală, transparentă și incluzivă. Din analiza proiectului supus expertizei, observăm că la elaborarea proiectului Concepției de comunicare strategică și contracarare a dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine pentru anii 2024-2028, nu s-a ținut cont de Hotărîrea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea documentelor de politici publice. Textul conține formulări generale, crescînd astfel riscul de interpretare greșită. Mai mult decît atît, procesul de elaborare a proiectului nu a fost transparent pentru public, nu a fost supus consultărilor publice de către Centrul pentru Comunicare Strategică şi Combatere a Dezinformării. De asemenea, proiectul nu prevede elaborarea proiectelor de acte normative în vederea îndeplinirii misiunii de către Centru pentru contracararea dezinformării, a acțiunilor de manipulare a informației și ingerințelor străine.

În concluzie menționăm că, documentul supus expertizei nu corespunde cerințelor de elaborare a documentelor de politici publice, după forma, conținutul și structura sa. Conținutul proiectului urmează a fi revăzut, pentru a corespunde unui document de politică publică și pentru a exclude orice contradicție, neclaritate și confuzie juridică. Considerăm necesar revizuirea textului proiectului Concepției atît din punct de vedere conceptual, cît și ale tehnicii legislative, pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate şi claritate.