

Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 123 pentru modificarea unor acte normative votat în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova pe data de 7 aprilie 2022

Data: 18 aprilie 2022

Adresată Președintelui Parlamentului Republicii Moldova
Persoana de contact: Igor GROSU (igor.grosu@parlament.md)

Copie Parlamentului Republicii Moldova (Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media)
Persoana de contact: Liliana NICOLAESCU-ONOFREI (L.Nicolaescu-Onofrei@parlament.md)

Autori Asociația Promo-LEX
Alexandru Postica, Asociația Promo-LEX, e-mail: alexandru.postica@promolex.md

Stimate Doamnă Președinte,

Stimați membri ai Comisiei cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,

În data de 5 aprilie 2022, în Parlament a fost înregistrat [proiectul de lege nr. 123 din 05.04.2022](#) pentru modificarea unor acte normative (în continuare *proiect*), care deja în data de 7 aprilie 2022, a fost votat în prima lectură. Proiectul presupune definirea unor noțiuni precum "dezinformarea", "informații false" și "informațiile ce afectează securitatea spațiului informațional public", ajustarea sancțiunilor administrative, contravenționale, dar și stabilirea altor norme legale.

Asociația Promo-LEX recunoaște stringența problemei dezinformării și a manipulării, inclusiv prin intermediul mass-media și a paginilor web. Suntem conștienți despre existența în societate a unor grupuri și indivizi care produc și promovează informații care nu corespund adevărului, contribuind astfel la propagarea discursurilor de ură și instigarea la discriminare. Fenomenul dezinformării și răspândirea informațiilor false s-a acutizat mai cu seamă pe fundalul agresiunii militare rusești în Ucraina, fapt care constituie o îngrijorare majoră inclusiv pentru securitatea națională.

Reieșind din acest context, Asociația Promo-LEX apreciază și susține efortul Parlamentului Republicii Moldova în vederea prevenirii și contracarării răspândirii și/sau utilizării în public a informației care nu corespund adevărului și aduc atingere drepturilor și intereselor persoanei și societății în general.

Cu toate acestea, ***nu putem admite ca aceste modificări deosebit de importante să fie operate în grabă și fără analiza riscurilor și consecințelor limitărilor care se introduc, competențelor care se acordă și mecanismului de intervenție în cazul nerespectării anumitor norme imperative ale legii.***

Analizând nota informativă precum și textul proiectului de lege votat în prima lectură, în lipsa punctelor de vedere și a avizelor unor instituții cheie cum ar fi Serviciul de Informații și Securitate, Consiliul Audiovizualului, în măsura competențelor și expertizei de care dispune Asociația Promo-LEX, vă rugăm să analizați această opinie și să rețineți argumentele și recomandările noastre.

I. Cu privire la proceduri

- a. Asociația Promo-LEX constată că ***nu au fost respectate etapele principale ale asigurării transparenței decizionale***. Procedurile de consultare publică a proiectului urmau a fi organizate și desfășurate înainte de votarea în prima lectură, iar rezultatele consultării publice, împreună cu alte acte trebuiau transmise și prezentate la ședința Biroului permanent pentru a fi înscris pe ordinea de zi (art. 57 din Regulamentul Parlamentului).
- b. ***Regimul de urgență în care a fost examinat și adoptat proiectul în prima lectură nu a fost justificat în nici un mod***, deși Direcția generală juridică a Parlamentului a examinat și emis [aviz](#) în regim de urgență (în termen de 2 zile din 30 zile lucrătoare), iar în ședința plenului din 7 aprilie 2022 a fost declarat că proiectul a fost introdus în procedură legislativă în mod prioritar.
- c. Totodată, constatăm că nu a fost solicitat și ***nu a fost recepționat avizul Guvernului înainte de adoptarea proiectului în lectura I***. Conform notei informative, proiectul nu necesită cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, însă ***pornind de la faptul că Serviciului de Informații și Securitate și Consiliului Audiovizualului i se atribuie competențe noi, prezumăm că anumite costuri în acest sens urmează a fi suportate***.
- d. ***În lipsa unor avize din partea organelor vizate în lege, cum ar fi Serviciul de Informații și Securitate, Consiliul Audiovizualului, nu este clar care ar fi capacitatea și experiența acestora de a face față noilor atribuții legale***. La fel, nu a existat nici un aviz al instituțiilor internaționale de

profil sau a unor organizații notorii în domeniul respectării și monitorizării drepturilor omului, mai cu seamă din domeniul libertății de exprimare.

În contextul celor prezentate mai sus, dorim să remarcăm încă odată demersurile Asociației Promo-LEX din ultimii patru ani în vederea adoptării în lectura a II-a a proiectului de [lege nr. 301](#) privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată. Cu regret, constatăm însă că Parlamentul nu a fost destul de pro activ și nu a acordat o atenție corespunzătoare proiectului de lege nr. 301/2016, or acesta la fel poate contribui la combaterea manipulării opiniei publice și dezinformării din societate, inclusiv a manifestărilor acestor fenomene în contextul invaziei Ucrainei de către Federația Rusă. În acest sens, Asociația Promo-LEX îndeamnă Parlamentul Republicii Moldova să revină la discutarea și adoptarea în lectura II a proiectului de lege nr. 301/2016, urmând ca astfel să fie soluționate tangențial inclusiv o serie de probleme reflectate inclusiv în nota informativă a proiectului de lege nr. 123.

II. Cu privire la esența modificărilor propuse

Asociația Promo-LEX atrage atenția că, soluțiile propuse în proiectul de lege nr. 123 pentru problema dezinformării și a manipulării riscă să afecteze fundamental o serie de acte primordiale existenței libertăților fundamentale în Republica Moldova, și mai cu seamă a libertății de exprimare. Mai mult ca atât, atragem atenția că, atribuții de limitare a acestor drepturi fundamentale sunt transferate unor instituții care anterior nu au avut experiențe și abilități de a aplica în concret astfel de limitări.

În continuare, vom încerca punctual să ne expunem asupra unor aspecte din proiectul de lege, după cum urmează:

a. Modificările la *Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova nr. 753/1999*

Propunerea de completare a competențelor SIS în vederea aplicării măsurilor de restrângere a dreptului la libertatea de exprimare aparent are un scop de a preveni o eventuală declanșare a proceselor ce ar contraveni securității naționale. Pe de altă parte, se propune ca SIS să devină o autoritate care să poată examina și califica unele informații ca fiind false și să limiteze, prin consecință, drept primă instanță, libertatea de exprimare. Implicit, SIS va avea rolul de pârât în cadrul unui proces de judecată, fapt care presupune inclusiv un control judiciar al acestor decizii.

Respectiv, atragem atenția că, ***în proiectul de lege nu sunt destul de clar prezentate și explicate criteriile de calificare a informațiilor ca fiind false, la fel cum nu este clară poziția autorității (SIS) cu privire la disponibilitatea și gradul de pregătire în vederea asumării noilor atribuții și modul în care se va realiza aceste atribuții.*** Prin urmare, ***există o marjă prea largă pentru aplicarea unor decizii arbitrare*** și aparent se va pune în sarcina difuzorului de informații greutatea prezentării contra argumentelor, or potrivit proiectului de lege, adresarea în instanță nu suspendă decizia de a bloca conținutul. În aceeași ordine de idei, nu este clar în ce măsură se vor aplica principiile expuse în Codul Administrativ asupra acestor proceduri, odată ce acest act nu va suferi modificări.

b. Modificările la *Legea nr.64/2010 cu privire la libertatea de exprimare par și mai controversate*

Prin textul propus se dorește definirea unei noțiuni foarte abstracte cum ar fi "*informații false*". Cu toate acestea la același articol al legii se regăsește deja o definiție care poate crea și mai mari confuzii. Legiuitorul deja a dat definiția sintagmei - *judecată de valoare fără substrat factologic suficient* – judecată de valoare care se bazează pe fapte care nu au avut loc sau pe fapte care au avut loc, dar a căror expunere este denaturată *până la falsitate*.

Astfel, introducerea sintagmei "*informații false*" va crea o confuzie în relațiile private, ori scopul legii este anume de a "garanta exercitarea dreptului la libera exprimare, precum și un echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și vieții private și de

familie ale persoanei.” Prin urmare, se propune excluderea definiției sintagmei *”informațiilor false”* or această nu este o definiție juridică fiind opusul la *”informații adevărate”*.

În partea ce ține de celelalte modificări ale art. 2 al Legii, prin introducerea altor definiții, vom atrage atenția că legiuitorul deja a reglementat restrângeri în contextul libertății de exprimare (*a se vedea prevederile art. 3 alin. 3 a Legii*). Iar prevederea din art. 3 alin. 4/1 a Legii deja stabilește interdicția folosirii informației care contravine ordinii publice și securității naționale.

Cu privire la *”informația ce afectează securitatea spațiului informațional public”* - atragem atenția că, ***este exagerată și periculoasă încadrarea în această definiție a informațiilor care „sunt ostile valorilor și proceselor democratice”, „pun în pericol bunuri publice, precum regimul democratic, securitatea națională, coeziunea socială, siguranța publică, sănătatea publică, echilibrul ecologic și altele asemenea” sau care „prin volumul și zona de răspândire instituie prevalarea unei ideologii în raport cu alte ideologii”***. La fel și expunerea *”în stare să genereze panică, tensiuni ori conflicte militare”* este o noțiune prea generală și neclară.

În partea ce ține de art. 6/1 a Legii, urmează a fi reținute doar aliniatul 1 și 2, în rest considerăm că nu este necesară definirea din nou a rolului și procedurilor pe care le întreprinde SIS, ori aceste proceduri deja sunt definite în Legea 753.

c. Modificările la Codul Penal, la fel ca și modificările operate supra, ridică multe semne de întrebare

În partea ce ține de includerea unor noi prevederi la art. 181 Cod Penal - *Împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale*, evidențiem că în campania electorală este esențială asigurarea dreptului cetățenilor și candidaților de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mijloacelor de informare în masă, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare (art. 52 [Cod electoral](#)).

Astfel, în campania electorală, ***calificarea abuzivă a informațiilor drept unele care afectează securitatea spațiului informațional, și corespunzător îngrădirea dreptului de a face agitație electorală ar putea duce la încălcarea dreptului de a alege al alegătorilor și a fi ales***. Această normă poate afecta inclusiv și dreptul misiunilor de observare a alegerilor de a analiza și critica procedurile electorale, dat fiind faptul că nu este clar cine și cum va aprecia o informație drept adevărată sau falsă.

În context, atragem atenția că, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CtEDO) a susținut în cauza [Salov împotriva Ucrainei](#) (2005) că urmărirea penală pentru *”diseminarea de informații false”* în temeiul legislației electorale a Ucrainei a încălcat dreptul la libertatea de exprimare în temeiul art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO). În această cauză, Curtea a reținut că art. 10 CEDO *”ca atare nu interzice discuția sau diseminarea informațiilor primite chiar dacă se suspectează cu tărie că aceste informații ar putea să nu fie veridice”* (parag. 113).

De asemenea, CtEDO s-a pronunțat și cu privire la o dispoziție din legislația electorală din Polonia, conform căreia candidații la alegeri pot solicita unei instanțe un ordin de interdicție a publicării materialelor de campanie sau a declarațiilor care conțin *”date sau informații neadevărate”* în termen de *”24 de ore”*. Astfel, Curtea a constatat că instanțele naționale au *”clasificat imediat drept minciună”* declarațiile făcute de un politician local în timpul alegerilor și în urma unei astfel de abordări *”instanțele naționale l-au privat efectiv de protecția oferită de articolul 10”* ([Brzeziński împotriva Poloniei](#)).

La fel, cu privire la procedura de eliminare a *”informații false”*, în cauza [Kwiecień împotriva Poloniei](#) (2007), Curtea a constatat că *”oricât de dezirabilă ar fi examinarea rapidă a litigiilor legate de alegeri, aceasta nu ar trebui să aibă ca rezultat reducerea nejustificată a garanțiilor procedurale acordate părților la astfel de proceduri, în special pârâților.”* (parag. 55).

În cauza [Kita împotriva Poloniei](#) (2008), CtEDO a observat că instanțele poloneze au clasificat declarațiile reclamantului fără rezerve drept declarații lipsite de orice temeii "fără a examina problema dacă ar putea fi considerate judecări de valoare" (para. 44). **În concluzie această normă nu poate fi promovată în forma în care este prezentată.**

d. Modificările la Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prin care se propune instituirea unor interdicții, la fel conține anumite condiții interpretabile. Furnizorii nu au competențele necesare pentru a face asemenea evaluare și calificare a informațiilor false. În plus, în lipsa unei asemenea evaluări și calificări din partea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, nu se va putea asigura aplicarea uniformă a acestei prevederi de către toți furnizorii, fapt care poate avea repercusiuni nu doar pentru securitatea informațională, dar și pentru concurența între furnizori.

e. Modificările la Articolul 365/4 Cod Contravențional

Răspândirea dezinformării sau a informațiilor ce afectează securitatea informațională a Republicii Moldova conține aceiași dilemă cu privire la calificarea acțiunii de dezinformare precum și calificarea informațiilor ce afectează securitatea spațiului informațional public. Vom sublinia tautologia *răspândirea dezinformării*, dar totodată și faptul că norma dată nu este una clară. Astfel, nu este cunoscut cine ar trebui să califice o anumită informație ca fiind ne-adevărată și care este nivelul afectării securității informaționale. Judecând după competența care iar îi este atribuită SIS sunt relevante argumentele de mai sus expuse în precedentele CtEDO.

f. Modificările la Codul serviciilor media audiovizuale

Remarcăm faptul că, *definirea noțiunii de "dezinformare" este una care conține mai multe expresii vagi și poate reprezenta un risc pentru interpretarea eronată și ingerința în libertatea de exprimare.* În lipsa unui consens general, la nivel internațional, cu privire la definirea "dezinformării", atragem atenția asupra a câtorva elemente din explicația dată aceluiași concept de către [Comisia Europeană](#)¹: (1) natura faptică și înșelătoare a informației; (2) intenția; (3) prejudiciu și (4) câștig economic.

Astfel, menționăm că:

- **Prima parte a definiției este una ambiguă**, referindu-se la "*răspândirea de informații false care sunt diseminate...*". **Este necesară clarificarea acțiunii care o presupune "dezinformarea", fie doar "răspândirea" informațiilor false, fie "crearea, prezentarea și diseminarea" acestora.** Atragem atenția că, prin interpretarea îngustă a definiției respective ("răspândirea") riscul de limitare a libertății de exprimare este mult mai mare, or nu întotdeauna o informație răspândită de cineva poate fi inclusiv verificată pentru a i se stabili caracterul adevărat și autentic.
- **Nu este înțeleasă necesitatea clarificărilor date în prima parte a definiției „dezinformării”** - "*reflectate distorsionat, cu conținut fabricat, exagerat, scoase din context sau plasate într-un alt context, opinii (interesate) preluate și transformate în informații valide cu argumente tendențioase etc.*", **odată ce legiuitorul a propus includerea unei definiții pentru "informații false" în legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare.**
- Totodată, **expresii precum "propaganda ostilă valorilor democratice și informațiile false care presupun amenințări aduse proceselor democratice, politice sau de elaborare a politicilor", potențiale amenințări asupra "bunurilor publice", "securitate informațională" sunt vagi și generale și nu contribuie la înțelegerea și evaluarea unui potențial caz de dezinformare.**
- **Utilizarea expresiei ce se referă la răspândirea informațiilor false cu intenția de "a înșela publicul" este una prea largă.**

¹ Dezinformarea reprezintă "o serie de informații al căror caracter fals sau înșelător poate fi verificat, care sunt create, prezentate și diseminate pentru a obține un câștig economic sau pentru a induce publicul în eroare în mod deliberat și care pot provoca un prejudiciu public".

- **Trimiterea la efectul de "provocare a unui prejudiciu public" extinde domeniul de aplicare la orice tip de informații false, inclusiv într-un context comercial.**

Reieșind din cele prezentate mai sus, atragem atenția că, în [declarația comună](#) privind libertatea de exprimare, "fake news", dezinformare și propagandă din 2017, organizațiile semnatare² au atras atenția că "interdicțiile generale privind difuzarea de informații bazate pe idei vagi și ambigue, inclusiv "știri false" sau "informații neobiective", sunt incompatibile cu standardele internaționale privind restricțiile privind libertatea de exprimare".

Un alt principiu general conform declarației comune stabilește următoarele: "Blocarea impusă de stat a site-uri web în întregime, adrese IP, porturi sau protocoale de rețea este o măsură extremă care poate fi justificată doar acolo unde este prevăzută de lege și este necesară pentru a proteja un drept al omului sau alt interes public legitim, inclusiv în sensul că este proporțională, există măsuri alternative nu mai puțin intruzive care ar proteja interesul și respectă garanțiile minime ale procesului echitabil".

De asemenea, atragem atenția asupra faptului că, modificările propuse la art. 55, 63 și 66 contravin Convenției Europene privind televiziunea transfrontalieră, în special art. 16, și pct. 267-277 din Raportul explicativ la Convenție. Acesta a fost motivul principal pentru care Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o prevedere similară introdusă la art. 66 alin. (7), la 23.11.2021. Conform actelor internaționale menționate, simplul fapt că postul conține publicitate targetată nu este un temei pentru interdicția retransmisiunii postului.

g. Modificările la *Legea comunicațiilor electronice*

Lipsa totală sau parțială a unor informații de contact pe paginile web ale deținătorilor acestora nu poate afecta securitatea informațională, respectiv nu poate prezenta temei de blocare a accesului la aceste pagini. Aceasta este o măsură disproporționată. Obligarea persoanelor fizice de a-și publica datele de contact intră în contradicție cu prevederile normelor referitoare la protecția datelor cu caracter personal.

În ceea ce privește aceeași prevedere pentru persoanele juridice, nu este clar raționamentul publicării informațiilor despre administrator, care nu este deținătorul paginii. Aceste date de contact sunt ale persoanei juridice. Altfel spus, datele de contact ale administratorului vor fi datele companiei. Blocarea unei pagini web care nu conține informațiile de contact, fără ca această pagină să conțină ceva ilegal, este o măsură vădit disproporționată și îngreuește în mod nejustificat libertatea de exprimare și dreptul de acces la informații, precum și dreptul de asociere.

III. Concluzii

Întrucât, Parlamentul Republicii Moldova își propune modificarea unor acte legislative primordiale în domeniul libertății de exprimare, considerăm că este necesară respectarea tuturor rigorilor pentru un proces de consultare veridic, cu solicitarea avizelor organelor vizate prin aceste modificări.

De asemenea, considerăm că noțiunile propuse pentru "informație falsă", "informație ce afectează securitatea spațiului informațional public" și "dezinformare", urmează a fi redefinite, astfel încât să nu lase loc de interpretare, să nu admită încadrarea abuzivă a informațiilor ca fiind false sau care afectează securitatea spațiului informațional public și să fie respectată libertatea opiniei și libertatea de exprimare publică. În același timp, urmează a fi excluse și alte norme propuse care pot fi interpretate în mod diferit, eronat și abuziv.

² Raportorul special al Organizației Națiunilor Unite (ONU) pentru libertatea de opinie și de exprimare, reprezentantul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europe (OSCE) pentru libertatea presei, Raportorul special al Organizației Statelor Americane (OEA) pentru libertatea de exprimare și Raportorul special al Comisiei Africane pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor (ACHPR) pentru libertatea de exprimare și accesul la informații.