



**Secretariatul Parlamentului
Republicii Moldova**

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la statutul etnocultural al raionului
Taraclia
(nr. 2 din 15.01.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

I. Observații generale

1. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Prin inițiativa dată se propune acordarea unui statut special - „statut etnocultural” raionului Taraclia. În opinia autorilor proiectul de lege „determină bazele juridice ale statutului etnocultural al raionului Taraclia al Republicii Moldova, creează condiții legale pentru interacțiunea dintre stat și societate în scopul protecției intereselor naționale ale cetățenilor Republicii Moldova în procesul de alegere a căilor și formelor sale de dezvoltare etnoculturală”.

Ținând cont de importanța și impactul prezentului proiect de lege considerăm că nota informativă este întocmită cu încălcarea exigențelor art. 30 din Legea nr. 100/2017. În esență sa nota informativă conține doar trimiteri la un șir de acte normative fără a cuprinde careva argumente/ analize veridice și/sau esențiale în vederea promovării, justificării necesității adoptării acestui proiect de act normativ. Considerăm că, raționamentele expuse în cele patru alineate, care în opinia autorilor, constituie notă informativă, nu sunt suficiente în cazul unui proiect de lege cu un impact social, juridic și cultural de o așa amploare.

Totodată, remarcăm că, prezenta inițiativă legislativă reproduce textul proiectului de lege nr. 463 din 12.11.2015, retras din procedura legislativă la 11.12.2017.

2. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm că:

- în temeiul prevederilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art. 3, art. 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 6 alin. (5) din Legea 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, se impune necesitatea consultării autorităților administrației publice locale pe marginea subiectului invocat prin proiectul supus avizării;

- conform art. 35 alin. (1) din Legea nr.100/2017 expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament (remarcăm lipsa acesteia la proiectul dat);

- potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiect de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice (în cazul dat acesteia lipsesc).

3. Conform art. 58 din Regulamentul Parlamentului proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

Necesitatea avizării proiectului de către Guvern reiese și din faptul că realizarea proiectului va atrage cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, iar conform art. 131 alin. (4) din Constituție orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

4. Cu referire la subiectul abordat prin prezentul proiect de lege ținem să menționăm că, pe parcursul anilor 2013 - 2015 în cadrul Direcției generale juridice au fost examinate mai multe proiecte de acte legislative care la fel ca și proiectul în cauză aveau drept scop acordarea raionului Taraclia unui statut special. Astfel, anterior, opinia Direcției, pe marginea acestui subiect, a fost expusă în nota informativă la adresarea înregistrată în Parlament cu *nr. 1985 din 04.09.2013 - Dj-10/448 din 01.10.2013*, prezentată Comisiei administrație publică și dezvoltare regională; avizul la proiectul *nr. 181 din 15.05.2014 (retras din 17.03.2015) - Dj-8/227 din 20.05.2014*, avizul la proiectul *nr. 1 din 30.01.2015 (adoptat în lectura I la 03.04.2015) - Dj-8/29 din 17.02.2015* și avizul la proiectul *nr. 463 din 12.11.2015 (retras din 11.12.2017) - Dj-8/5 din 06.01.2016*.

5. Reiterând cele expuse în actele Direcției enumerate mai sus comunicăm următoarele raționamente.

Comentariile la Recomandarea 1201 privind Protocolul adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului stabilesc că, *„garantarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale este un factor de pace, dreptate și democrație”*.

Republica Moldova a făcut eforturi considerabile pentru a stabili un cadru legislativ și instituțional relativ complex și satisfăcător privind protecția drepturilor minorităților naționale. În urma ratificării Convenției cadru

pentru protecția minorităților naționale (Hotărârea Parlamentului nr. 1001/1996), Republica Moldova a întreprins un șir de măsuri pentru dezvoltarea sistemului de protecție a drepturilor minorităților naționale și a aplicării legislației.

Astfel, cadrul juridic care se referă la drepturile minorităților naționale din Republica Moldova cuprinde mai mult de 30 de documente, dintre care 10 sunt de importanță internațională. Art. 4 al Constituției Republicii Moldova, garantând principalele drepturi ale minorităților naționale stipulate în documentele internaționale, stabilește prioritatea reglementărilor internaționale în raport cu cele prevăzute de actele normative naționale.

Principalul act internațional, ratificat în acest domeniu de Parlamentul Republicii Moldova, este Convenția cadru – instrument juridic multilateral, consacrat protecției minorităților naționale și care stabilește principiile de respectare a drepturilor acestora.

Un alt pas spre recunoașterea și garantarea drepturilor reprezentanților minorităților naționale, care sunt cetățeni cu drepturi depline ai Republicii Moldova, indiferent de numărul și starea socială a lor, a fost adoptarea Legii nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. Legea consfințește un șir important de drepturi ale persoanelor care aparțin unei minorități naționale.

Remarcăm că, prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 382/2001 garantează persoanelor ce aparțin minorităților naționale drepturi egale în fața legii și la protecție egală în fața legii. Astfel, Legiuitorul garantează tratament egal față de toate minoritățile naționale ce locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova în toate domeniile și aspectele fără a admite favorizarea uneia și/sau discriminarea alteia.

Conform Convenției cadru statele semnatare se obligă să: asigure condiții care să permită folosirea limbii minoritare; să ia măsuri în domeniul educației, de a încuraja cunoașterea culturii, istoriei, limbii și religiei minorităților naționale; să promoveze șansele egale de acces la educația de toate nivelurile pentru persoanele aparținând minorităților naționale; să recunoască dreptul persoanelor aparținând unei minorități naționale de a înființa și administra propriile instituții private de educație și formare, etc. Remarcăm că, actualmente pe teritoriul raionului funcționează Universitatea de Stat din Taraclia „Grigorii Țîmbilac”; activează teatrul bulgăresc „Смешен петък”; se efectuează transmisiunile în limba bulgară la radio și televiziune; în licee și colegii se predă limba maternă (bulgară). Mai mult ca atât, emisiuni în limba bulgară au loc și la posturile Instituției Publice naționale a audiovizualului compania „Teleradio-Moldova”.

Prin urmare, din cele expuse mai sus conchidem că, obiectivele propuse de către conducerea Republicii Moldova prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 79/1992 cu privire la unele măsuri pentru dezvoltarea culturii naționale bulgare și în Hotărârea Guvernului nr. 428/1992 cu privire la dezvoltarea culturii naționale a populației bulgare din Republica Moldova nu numai că au fost atinse, dar și se dezvoltă în continuare. Prin șirul de măsuri întreprinse în vederea susținerii și respectării drepturilor minorităților naționale, Republica Moldova își îndeplinește obligațiile pe care

le-a asumat atât față de comunitatea internațională, cât și față de reprezentanții tuturor etniilor care locuiesc pe teritoriul său.

Astfel, ***prin înlăturarea formelor de discriminare, de privilegieri și de ierarhizare valorică, cetățenii sunt egali între ei***, egalitatea fiind și una dintre condițiile libertății, dreptății și păcii în lume.

6. Conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 93/2017 cu privire la statistică oficială **sarcina statisticii oficiale constă în asigurarea utilizatorilor cu informații statistice** de calitate și la timp, **necesare pentru elaborarea și monitorizarea politicilor** economice și sociale, **deciziilor autorităților publice** și mediului de afaceri, pentru elaborarea cercetărilor științifice, pentru informarea societății și altor categorii de utilizatori, după caz.

Ultimul recensământ al populației și al locuințelor din Republica Moldova a avut loc în perioada 12-25 mai 2014. Astfel, conform rezultatelor recensământului din 2014 în Republica Moldova locuiesc: 75% moldoveni; 6,6% ucraineni; 4,1% ruși; 4,6% găgăuzi; 1,9% bulgari; 7,0% români și 0,5% alte naționalități.

Conform datelor prezentate de către Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova (autoritatea centrală în domeniul statisticii) în raionul Taraclia, din numărul total de locuitori **37 357 (43154 – anul 2004)**: moldovenii constituie – 5212 (5980 – anul 2004); ucraineni – 1928 (2646 – anul 2004); români – 69; ruși – 1685 (2139 – anul 2004); găgăuzi – 3343 (3587 – anul 2004); bulgari – 24 584 (28293 – anul 2004); romi – 169; alte etnii – 198; nedeclarat – 169”. Din tabelul ***privind structura etnică a populației raionului Taraclia, conform Recensământului Populației și al Locuințelor 2014***, observăm că, din **26** de unități administrativ-teritoriale ce fac parte din raionul Taraclia (conform anexei nr. 3 la Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova), doar în **6 (în 2004 erau 8 localități)** unități majoritatea populației constituie persoanele de etnie bulgară, în celelalte numărul majoritar al populației fiind format din moldoveni, români, ucraineni, ruși, găgăuzi ș.a.

7. În contextul celor expuse mai sus, călăuzindu-ne de prevederile art. 4 din Convenția cadru, care statuează că statele semnatare garantează fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale dreptul la egalitate în fața legii și la egala protecție a legii, iar orice discriminare din motivul apartenenței la o minoritate națională este interzisă, fapt reconfirmat de prevederile art. 4 din Legea nr. 382/2001, ținând cont de datele prezentate în urma Recensământului din 2014, considerăm că, în condițiile date, **acordarea, raionului Taraclia unui statut special, poate fi tratat de către alte minorități naționale ce locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova, drept favorizare a unei minorități naționale față de altele**, aducând atingere principiului egalității în drepturi a persoanelor.

8. Totodată, ținem să menționăm că la subiectul abordat în proiectul de lege supus avizării sa expus și Comisia de la Veneția prin avizul său nr. 856/2016 din 12.12.2016, CDL-AD(2016)035. Avizul Comisiei a fost solicitat de către autoritățile Republicii Moldova la proiectul de lege cu privire la statutul etnocultural al raionului Taraclia (*nr. 463 din 12.11.2015*) prin care la fel se solicita acordare statutului de raion etnocultural. Comisia de la Veneția a examinat proiectul de lege menționat prin prisma standardelor Consiliului Europei relevante minorităților naționale (pct. 18 din Aviz).

În conținutul Avizului său Comisia de la Veneția susținea cele expuse de către Direcția generală juridică pe marginea problemei privind acordarea „statutului etnocultural” raionului Taraclia în avizul Direcției - Dj-8/5 din 06.01.2016 (pct. 14) și reitera problemele de constituționalitate a normelor incluse în textul proiectului, iar în concluzie s-a menționat că, **„adoptarea statutului propus poate crea un precedent pentru alte raioane sau minorități moldovenești, care ar putea eventual pretinde la un tratament special similar”** (pct. 132 din Aviz).

II. Observații de ordin tehnico-juridic.

1. În urma unei analize generale a proiectului dat au fost constatate abateri semnificative în ceea ce privește sistematizarea și structurarea normelor actului legislativ.

Conform art. 51 din Legea nr. 100/2017 elementul structural de bază al legilor și al hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al ordonanțelor Guvernului și al legilor locale ale autorității unității teritoriale autonome cu statutul juridic special este articolul. Articolele se ordonează consecutiv, după numere, exprimate, de regulă, prin cifre arabe, începând cu primul și terminând cu ultimul.

În vederea respectării normelor exigențelor menționate recomandăm revizuirea integrală a structurii proiectului dat și ajustarea acestuia la exigențele stabilite de legislație.

2. Remarcăm că, în textul proiectului de lege se operează cu mai mulți termeni noi care nu sunt reglementați/definiți de legislația în vigoare și nici nu au fost definiți în conținutul acestuia, fapt ce poate atrage ulterior interpretarea eronată/ abuzivă a acestor termeni.

În aceste condiții evidențiem așa termeni precum: „autodeterminare etnoculturală” (art. 1); „interesele etnoculturale”, „valorile etnoculturale” (art. 4); „autodeterminare național-teritorială” (art. 5); „necesități etnoculturale” (art. 11), „drepturile raionului etnocultural (art. 12)”.

Menționăm că, însăși cuvântul „etnocultural”, utilizat frecvent de autori împreună cu alți termeni, nu este definit prin proiectul dat.

Astfel, întru evitarea unor eventuale neconcordanțe, precum și întru evitarea unor eventuale interpretări abuzive, se impune necesitatea completării proiectului cu un articol în cuprinsul căruia să fie definiți termenii vizați.

3. Conform art. 10 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova „statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”. Din norma citată conchidem că, statul recunoaște dreptul etniilor la „**autoidentificare**”. În conținutul **art.1** din proiect autorii operează cu termenul „*autodeterminare*” care are altă semnificație decât cuvântul „*autoidentificare*”.

În contextul celor expuse mai sus opinăm că, folosirea termenilor respectivi contravine legislației în vigoare și încalcă caracterul suveran, independent, unitar și indivizibil al statului.

4. Prevederile **lit. d) ale art.2** din proiect nu pot fi calificate ca principiu. În acest context, recomandăm consultarea normei de la art. 3 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală din Republica Moldova unde sunt stabilite principiile de bază ale administrării publice locale.

Recomandăm conformarea prevederilor articolului dat la prevederile Legii nr. 436/2006, principiile din conținutul acestuia să fie expuse reieșind din principiile administrării publice locale deja stabilite de legislația în vigoare.

5. La **art. 4** remarcăm structura conținutului articolului ce contravine exigențelor normelor tehnicii legislative și prevederilor art. 51 din Legea nr. 100/2017.

Textul „*să primească sprijin necesar*” de la **lit. a)** poartă un caracter prea general, fapt ce ulterior poate atrage interpretări abuzive.

Nu este clar ce se are în vedere prin norma de la **lit. b) al art. 4**. Remarcăm că, actualmente, conform legislației în vigoare, autoritățile raionului beneficiază de dreptul de a se adresa autorităților centrale. Acest fapt ne demonstrează numeroasele scrisori/solicitări parvenite din partea Consiliului raional Taraclia.

Nu este clar ce prezumă autorii sub termenul „*valori etnoculturale*” pentru care revendică dreptul de acces liber (**art. 4 lit. c)**. Totodată, constatăm că nici în textul proiectului termenul dat nu a fost definit. Prin urmare, întru evitarea unor interpretări abuzive, recomandăm definirea acestui termen în conținutul proiectului.

Norma de la **art. 4 lit. d)** poartă un caracter declarativ și nu va produce careva efecte juridice.

Ultimele două alineate nu se înglobează în cuprinsul titlului **art. 4**.

Ținând cont de multiplele obiecții expuse mai sus constatăm necesitatea revizuirii esențiale a conținutului **art. 4** din proiect și expunerea acestuia într-o redacție nouă.

6. La **art. 5 alineatul întâi** nu este clar textul „*specificul stabilirii geografice a cetățenilor Republicii Moldova*”.

Alineatul doi, trei și patru din art. 5 nu pot fi calificate ca principii, de aceea urmează a fi excluse din conținutul articolului dat și expuse/incluse într-un alt articol din proiect.

Nu este clar ce doresc să manifeste autorii prin norma expusă la **alineatul cinci și alineatul nouă al art. 5** din proiect.

Cuvintele „*naționalitate nebulgară*” necesită a fi expuse într-o altă redacție respectând normele gramaticale și ale legislației în vigoare.

Astfel, în temeiul celor expuse mai sus remarcăm conținutul controversat al normelor de la **art. 5** din proiect și obiectăm necesitatea revizuirii detaliate a prevederilor acestuia.

7. Conform legislației în vigoare, protecției și regimului juridic existent garantat limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova, orice persoană care se identifică ca etnic bulgar poate vorbi nestingherit limba bulgară și chiar o poate utiliza fără vreo restricție din partea statului. Însă, nu poate cere de la Statul Republica Moldova ca acesta să trateze într-un mod favorizat, sa asigure protejarea și/sau promovarea prioritară al limbii bulgare față de limbile vorbite de către alte etnii aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin urmare, propunem excluderea prevederilor **art. 7** din proiect.

8. Prevederile **art. 9** din proiect contravin normelor art. 21 din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014, care stabilește exigențele specifice pentru înființarea/fondarea fiecărei instituții de învățământ.

Remarcăm utilizarea în conținutul articolului dat a unor termeni ce contravin prevederilor/termenilor aplicați de legislația națională în vigoare – „*instituții de învățământ nestatale*”, „*instituții de învățământ nestatale (obștești)*”, „*instituții preșcolare non-guvernamentale*”.

Prevederile articolului urmează a fi expuse/formulate prin prisma normelor ce determină competențele autorităților administrației publice locale și ale Codului educației.

9. Întru respectarea exigențelor art. 54 lit. c) din Legea nr. 100/2017 termenul „*organele de autoadministrare locală*” de la **art. 12** din proiect urmează a fi ajustat la termenii utilizați deja în Legea nr. 436/2006.

10. În ceea ce privește termenul de intrare în vigoare a proiectului de lege stabilit la **art. 13** din proiect remarcăm norma art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017 unde este stabilit că „*actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării*”. Totodată, potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

Prin urmare, în lipsa unor argumente care ar susține alegerea dată, considerăm nejustificată opțiunea autorilor privind momentul intrării în vigoare a legii

În contextul obiecțiilor expuse, remarcăm necesitatea revizuirii detaliate a textului proiectului de lege cu privire la statutul etnocultural al raionului Taraclia, întru ajustarea conținutului acestuia la exigențele normelor tehnicii legislative, evitarea dublării cadrului legal, precum și întru prevenirea dispersării normelor cu același conținut și/sau scop în acte legislative diferite.

În mod deosebit atragem atenția la sistematizarea și structura normelor actului legislativ, expusă cu încălcarea normelor tehnicii legislative, precum și a prevederilor art. 51 din Legii nr. 100/2017.

Menționăm că, obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative este constatată de Curtea Constituțională printr-un șir de hotărâri. Astfel, prin HCC nr. 26/2016 (§ 51), HCC nr. 2/ 2018 (§ 45) și HCC nr. 6/ 2019 (§ 39-41), Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate.** De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Prin hotărârile menționate mai sus Curtea subliniază că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și **să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică. Or, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.** Astfel, Curtea Constituțională a reținut că previzibilitatea și claritatea constituie elemente indispensabile ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

 **Ion CREANGĂ**
Șef Direcție

ex: E. Geru
tel: 820-580