

Pr. 106/2023
CEM



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2/8650 din 31.05.2023

La nr. 106 din 20.04.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind statutul limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.05.31 16:36:41 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: Gheorghiță Vadim, Tel. 022/257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1345
"05" 06	2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8750 din 31.05.2023

la proiectul de lege privind statutul limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova

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

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

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

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

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

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

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

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

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 20 aprilie 2023, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 20 aprilie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop aducerea în concordanță a statutului și modului de funcționare ale limbii ruse, ca limbă de comunicare interetnică cu situația reală care s-a format în republică în ultimii 30-35 de ani.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune reglementarea statutului limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova, prin ce acordă acesteia un statut similar cu cel al limbii române, care potrivit art.13 alin.(1) din Constituție este limbă de stat a Republicii Moldova.

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

Prevederile proiectului promovează nejustificat interesele minorității naționale pentru care limba maternă este limba rusă, prin conferirea acestei limbi a unui statut privilegiat în raport cu limbile altor minorități etnice din Republica Moldova.

Totodată, proiectul prejudiciază interesele minorităților etnice, altele decât cea pentru care limba maternă este limba rusă, precum și interesele populației majoritare, în ceea ce privește: păstrarea și consolidarea echilibrului social, precum și garantarea identității și unității poporului Republicii Moldova.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu respectă interesul public general al societății.

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 contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă are incluse compartimentele stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Însă, luând în considerare că un proiect de lege similar (proiectul legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova nr.447 din 01 decembrie 2020) a fost promovat și adoptat la 16 decembrie 2020 cu nr.234, ulterior legea fiind declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2021, considerăm că nota informativă conține o justificare insuficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Din prevederile proiectului rezultă că aplicarea în practică a acestora implică resurse financiare impunătoare și nejustificate, legate de:

- traducerea actelor oficiale ale autorităților publice centrale și ale administrației publice locale;
- traducerea actelor întocmite în cadrul procesului penal;
- pregătirea înscrisurilor de pe plăcile cu denumirea autorităților publice, denumirii localităților, străzilor;
- subvenționarea, din bugetul public național sau bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și doi, unităților și instituțiilor de învățământ particulare, inclusiv confesionale, înființare de organizații și asociațiile cetățenilor care fac parte de minorități naționale;
- instruirea agenților publici, personalului medico-sanitar și celui de specialitate din cadrul instituțiilor sanitare, azilurilor pentru bătrâni, centrelor de plasament și/sau de asistență socială, în vederea cunoașterii limbii ruse;
- angajarea și remunerarea traducătorilor, etc.

În nota informativă autorul a menționat că implementarea proiectului necesită cheltuieli financiare din Bugetul Public Național și din alte fonduri financiare, după caz, și din fonduri europene, însă nu a făcut o analiză a acestora în vederea cuantificării, cel puțin aproximative, a mijloacelor financiare necesare în acest sens. astfel,

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 textul proiectului terminologia utilizată de către autori nu corespunde terminologiei utilizate în alte acte normative, inclusiv în Constituția Republicii Moldova. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

- 1) Ministerului Educației și Cercetării privind dezvoltarea programelor speciale de învățământ bilingv și multilingv pentru instituțiile de învățământ publice din țară și finanțarea suplimentară a implementării limbii „moldovenești”;
- 2) „autorităților publice centrale”, care:
 - a) prin intermediul Agenției Relații Interetnice, vor oferi tuturor locuitorilor Republicii Moldova oportunități echitabile de studiere a limbii „moldovenești” suplimentar programului școlar;
 - b) prin intermediul Ministerului Educației și Cercetării, vor asigura instruire în limba rusă.

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

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

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

- 1 -
Ca obiecție generală
Obiecții: <p>Potrivit art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.200/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ: „<i>terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]</i>”. La acest capitol consemnăm că art.13 alin.(1) din Constituție stabilește clar că limba de stat a Republicii Moldova este limba română.</p> <p>Având la bază principiul nediscriminării, statul asigură, pe deplin, minorităților naționale participarea la viața socială de rând cu populația majoritară.</p> <p>Recunoașterea și protejarea, de către stat, a dreptului la păstrarea, dezvoltarea și funcționarea limbilor minorităților naționale pe teritoriul Republicii Moldova, este asigurat și realizat pe deplin, în conformitate cu normele Legii nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor.</p> <p>În ceea ce privește traducerea actelor în procesul penal, potrivit art.16 din Codul de procedură penală, actualmente în cadrul procesului penal:</p> <ol style="list-style-type: none">a) „<i>persoana care nu posedă sau nu vorbește limba română are dreptul să ia cunoștință de toate actele și materialele dosarului, să vorbească în fața organului de urmărire penală și în instanța de judecată prin interpret</i>” (alin.(2));b) „<i>Procesul penal se poate, de asemenea, desfășura în limba acceptată de majoritatea persoanelor care participă la proces</i>” (alin.(3));c) „<i>Actele procedurale ale organului de urmărire penală și cele ale instanței de judecată se înmânează bănuیتului, învinuitului, inculpatului, fiind traduse în limba lui maternă sau în limba pe care acesta o cunoaște [...]</i>” (alin.(4)). <p>Garanții similare sunt acordate de către stat minorităților naționale și în cazul procesului civil. Acest fapt este</p>

fiesc din moment ce art.16 alin.(2) din Constituție asigură egalitatea tuturor cetățenilor Republicii Moldova în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine social.

Chiar și art.14 alin.(1) din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație prevede că: „Informațiile, documentele, solicitate în conformitate cu prezenta lege, vor fi puse la dispoziția solicitanților în limba română sau în limba în care au fost elaborate”.

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că: „În cazul în care informațiile, documentele au fost elaborate într-o altă limbă decât cea de stat, furnizorul de informații va fi obligat să prezinte, la cererea solicitantului, o copie a traducerii autentice a informației, documentului în limba română”.

Totodată, normele proiectului contravin reglementărilor în vigoare: Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului; Legii nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră; Legii nr.302/21.12.2017 cu privire la Serviciul Vamal; Legii nr.170/2007; Legii privind statutul ofițerului de informații și Securitate, etc., care nu reglementează obligativitatea cunoașterii limbii ruse la încadrarea în serviciul public. Acest fapt, la aplicare, va genera abuzuri din partea angajatorilor.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a prevederii „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, în dependență de interese.

Recomandări:

Înlăturarea conflictului normativ invocat supra, inclusiv prin respectarea hotărârilor Curții Constituționale, care reprezintă o condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului și pentru afirmarea statului de drept.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea articolului 1 din Legea privind contracararea activității extremiste nr.54-XV din 21 februarie 2003 este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul aducerii în concordanță a statutului și modului de funcționare ale limbii ruse, ca limbă de comunicare interetnică cu situația reală care s-a format în republică în ultimii 30-35 de ani.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul nu respectă interesul public general, deoarece promovează în mod nejustificat interesele minorității naționale pentru care limba maternă este limba rusă, prin conferirea acesteia a unui statut privilegiat în raport cu limbile altor minorităților etnice din Republica Moldova. Concomitent, prevederile proiectului prejudiciază interesele minorităților etnice, altele decât cea pentru care limba maternă este limba rusă, precum și interesele populației majoritare, în ceea ce privește: păstrarea și

consolidarea echilibrului social, precum și garantarea identității și unității poporului Republicii Moldova.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- promovarea intereselor contrar interesului public;
- prevederi discriminatorii;
- norme irealizabile.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

31.05.2023

Digitally signed by Gheorghii Vadim
Date: 2023.05.31 14:47:30 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghii , Inspector principal