



Parlamentul
Republicii Moldova

D67-08 nr. 582
09 decembrie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

asupra proiectului de lege cu privire la statutul limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova (nr.459 din 23.11.2020)

Analizând proiectul de lege cu privire la statutul limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, cu adresa nr.459 din 23.11.2020, DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, expune următoarele considerente.

I. Observații generale:

1. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare instituirea statutului juridic și a modului de funcționare al limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova, ca "limbă de comunicare interetnică", "alături de limba de stat" a Republicii Moldova.

2. Autorul relevă în nota informativă, condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite. Însă, nota informativă nu conține informații referitor la analiza cadrului legislativ în vigoare, corelarea prevederilor proiectului de lege cu prevederile legislației în vigoare, informații privind legalitatea și echilibrul între reglementările concurente, oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice.

3. Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie potrivit art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, autorul menționează că implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare la nivel organizatoric decât cele prevăzute în buget.

Observăm lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente. Autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or necesitatea alocării mijloacelor financiare suplimentare, fapt ce contravine prevederilor normative ce reglementează obligativitatea

efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art. 16 - 17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

4. Atragem atenție la conținutul proiectului de lege, care nu corespunde cerințelor de elaborare a actelor normative, potrivit cărora, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație (art.54 din Legea nr.100/2017).

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

II. Concordanța soluțiilor legislative cuprinse în proiect cu prevederile și principiile Constituției:

Considerăm necesar de a sublinia că în Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, expres e statuat în art.13 alin.(1), că limba de stat în Republica Moldova este una singură – limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine, fără o referire la o limbă de circulație interetnică "alături de limba de stat". Declarația de Independență atestă crearea Republicii Moldova, enunțând tezele esențiale ale sistemului valoric și legal pe care își are fundamentul statul moldovenesc, primul "element de identitate" al acestuia, fiind limba de stat în Republica Moldova - limba română, fără a specifica o oarecare limbă de comunicare interetnică pe teritoriul republicii. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale "nici un act juridic, indiferent de forța acestuia, inclusiv Legea Fundamentală, nu poate veni în contradicție cu textul Declarației de Independență. Atât timp, cât Republica Moldova se află în aceeași ordine politică creată prin Declarația de Independență de la 27 august 1991, legiuitorul constituant nu poate adopta reglementări ce contravin acesteia. Totuși, în cazul în care legiuitorul constituant a admis în Legea Fundamentală anumite contradicții față de textul Declarației de Independență, textul autentic rămâne a fi cel din Declarația de Independență." (pct.123 din Hotărârea Curții Constituționale nr.36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13 alin.(1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova. Astfel, "atunci când există mai multe interpretări, opțiunea conformă Preambulului și, implicit, Declarației de Independență, prevalează." (pct.122 H.C.C.nr.36/2013).

"Nici unui organ constituțional nu i s-a atribuit competența de a modifica principiile constituționale esențiale conținute în Preambulul Constituției și în Declarația de Independență. Acestea nu pot fi supuse votului politic sau popular."(pct.121 H.C.C.nr.36/2013).

În același context, Curtea Constituțională reiterează principiile enunțate în Hotărârea nr.33 din 10 octombrie 2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție, potrivit cărora „47. Interpretarea dată dispozițiilor constituționale comportă caracter oficial și obligatoriu pentru toți subiecții

raporturilor juridice. Hotărârea prin care se interpretează un text constituțional are putere de lege și este obligatorie prin considerentele pe care se sprijină pentru toate organele constituționale ale Republicii Moldova. Aceasta se aplică direct, fără nici o altă condiție de formă.”

Totodată, recunoscând și protejând prin dispozițiile art.13 alin.(2) din Constituție dreptul la dezvoltare și funcționare a limbilor vorbite pe teritoriul țării, Parlamentul a ratificat Convenția-Cadru privind protecția minorităților naționale, prin Hotărârea nr.1001/1996 (în continuare- Convenția), iar în 2001 a adoptat Legea nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. Legea nr.382/2001 fiind o lege - cadru cu statut special, care reglementează amănunțit drepturile și statutul juridic, care derivă din prevederile constituționale specificate mai sus, prin care protejează persoanele de diferite etnii stabilite cu traiul pe teritoriul Republicii Moldova. Legea expres reglementează drepturile fundamentale, inclusiv la limba maternă, în egală măsură, a tuturor etniilor migrante și stabilite pe teritoriul Republicii Moldova, precum și, dreptul acestora la organizare, reprezentare și participare la administrare, etc.

Or, protejând astfel minoritățile naționale prin dispozițiile art.1 alin.(3), art.4, art.7, art.10 alin.(2), art.13 alin.(2), art.16, art.35 alin.(2) din Legea Supremă, precum și a dispozițiilor Convenției, la care Republica Moldova este parte, se constată că atât prin dispozițiile constituționale amintite cât și prin cele internaționale ratificate, nu se atribuie și nici nu se impune ca limbilor sau unei limbi, aparținând minorităților naționale, să i se confere statut de limbi/limbă oficial – e/ă. În acest caz, orice încercare în acest sens, ar duce la încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.13 alin.(1), referitoare la limba oficială de stat și art.16 alin.(1) privind egalitatea și nediscriminarea din Constituția Republicii Moldova.

Republica Moldova a fost și este un stat populat de mai multe etnii. Conform rezultatelor Recesămîntului Populației și Locuințelor din anul 2014 efectuat de Biroul Național de Statistică care s-a desfășurat în perioada 12-25 mai, s-au declarat ucraineni 6,6%, găgăuzi 4,6%, ruși 4,1%, bulgari 1,9%, romi 0,3%, iar alte etnii 0,5% din populație. În contextul datelor expuse mai sus, acordarea limbii ruse a unui statut special poate fi tratată drept o favorizare a unei minorități naționale în raport atât cu populația nativă, cât și cu alte etnii aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

În același context, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.17/2018 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova și articolului 4 alin.(2) din Codul jurisdicției constituționale, prin care a constatat desuetudinea Legii nr.3465/1989 cu privire la funcționarea limbilor pe teritoriul R.S.S.M., nu numai prin faptul că a fost adoptată anterior Constituției Republicii Moldova (1994), dar și de inactualitatea unei reglementări în repertoriul legislativ național în materie de funcționare a limbilor etniilor, nemaivorbind de avansarea limbii unei etnii minoritare la rang de limbă de comunicare interetnică ”alături de limba de stat” și, tacit la rang de limbă oficială de stat.

Mai mult, potrivit Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017 – 2027, aprobată în scopul dezvoltării și promovării unei politici de stat în raport cu minoritățile naționale prin Hotărârea Guvernului nr.1464 din 30.12.2016 în șirul principiilor directe ale Strategiei, expres e prevăzut la pct.2.2. subpct.9) că, *„Cunoașterea limbii de stat reprezintă un element ce consolidează societatea și asigură participarea efectivă. În același timp, diversitatea lingvistică constituie o valoare pentru societate și este un element important în procesul de integrare, promovând stabilitatea, dezvoltarea și prosperitatea societății.”* Or, în condițiile actuale, populația Republicii Moldova de rând cu limba de stat pe larg utilizează limbile de circulație internațională, precum sunt limba engleză și franceză.

Prevederea de la art.5 din proiect, potrivit căreia organele puterii de stat, administrației publice....examinează și prezintă răspunsul în limba în care a fost făcută adresarea va provoca probleme de aplicabilitate ce rezultă din lipsa cunoașterii limbii ruse de către funcționarii publici. Conform Legii nr.155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, cerință specifică unică pentru a accede într-o funcție publică este cunoașterea unei limbi de circuit internațională, oarecare ar fi aceasta.

Astfel, că o reglementare de genul proiectului prezentat nu va conduce la fortificarea consolidării societății moldave și cunoașterii limbii oficiale de stat de către etniile stabilite pe teritoriul republicii, care sunt obligate având cetățenia Republicii Moldova să cunoască și să vorbească limba oficială de stat.

III. Respectarea cerințelor tehnicii legislative:

1. Conform art. 66 din Constituția Republicii Moldova adoptarea actelor legislative constituie prerogativa exclusivă a Parlamentului. Activitatea sa de legiferare, Autoritatea Legislativă o realizează în limitele și în concordanță cu prevederile Legii Supreme a țării, asigurând totodată calitatea, previzibilitatea și celeritatea legislației.

2. La elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Or, respectarea acestor condiții sunt obligatorii și sunt de sorginte constituțională, așa cum menționează Curtea Constituțională în hotărârile sale: nr.26/2010; nr.5/2018; nr.2/2018; nr.17/2017; nr.10/2017.

3. Examinând proiectul de lege prezentat, constatăm că la elaborarea acestuia nu au fost respectate principiile activității de legiferare, stabilite la art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative:

- a) constituționalitatea;
- b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;
- c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;
- d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;
- e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității;
- f) respectarea ierarhiei actelor normative.

4. Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova. Legislativul are obligația de a pune în executare actele

instanței de contencios constituțional. Această obligație decurge din principiile statului de drept și principiul separației puterilor în stat.

Alin.(4) al art.3 din Legea nr.100/2017, prevede că actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:

a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;

b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

5. Art.4 din Legea nr.100/2017, stabilește expres că actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sînt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sînt impuse prin forța de constrîngere a statului.

6. Astfel, atenționăm că, la elaborarea proiectului de lege supus avizării, urma să fie respectată Hotărîrea Curții Constituționale nr.36 din 5 decembrie 2013, prin care s-a statuat că prevederea conținută în Declarația de Independență referitoare la limba română ca limbă de stat a Republicii Moldova prevalează asupra prevederii referitoare la limba moldovenească conținute în articolul 13 al Constituției, **nu încetează să-și producă efectele juridice, aceasta aplicându-se direct, fără nici o altă condiție de formă.**

Atragem atenție că, Curtea Constituțională a reiterat în jurisprudența sa că **hotărârile interpretative ale Curții Constituționale, care sunt texte cu valoare constituțională, fiind parte integrantă a Constituției, fac corp comun cu dispozițiile pe care le interpretează.** Respectiv, toate autoritățile publice au obligația să respecte Hotărîrea Curții Constituționale nr.36 din 5 decembrie 2013.

Prin urmare, în urma celor expuse mai sus, întru respectarea condițiilor de claritate și precizie, ținînd cont de caracterul actului normativ, care are un caracter public, obligatoriu, general și impersonal, prevederile căruia sînt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sînt impuse prin forța de constrîngere a statului, accentuăm că autorii proiectului de act normativ erau obligați la elaborarea acestuia, de a utiliza denumirea de „limba română” în loc de „limba de stat”.

7. Cu titlu informativ, menționăm că legiuitorul utilizează întru-un șir de legi denumirea oficială a limbii de stat - limba română. Drept exemplu:

- Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale;
- Legea nr.277/2018 privind substanțele chimice;
- Legea nr.246/2018 privind procedura notarială;
- Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174 din 08.11.2018;
- Legea nr.119 cu privire la medicamentele de uz veterinar;
- Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative;
- Legea nr. 287/2017 contabilității și raportării financiare;
- Legea nr. 271/2017 privind auditul situațiilor financiare;
- Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor;

- Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern;
- Legea nr. 68/2016 cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar;
- Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014;
- Codul transporturilor rutiere nr.150/2014;
- Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- Legea nr.99/2010 privind regimul juridic al adopției;
- Legea nr.149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura;
- Legea nr.398/2004 privind aprobarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006);
- Legea nr. 284/2004 privind comerțul electronic;
- Legea nr. 546/2003 privind aprobarea Concepției politicii naționale a Republicii Moldova;
- Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003;
- Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Partea generală) nr. 122/2003;
- Legea nr.439/1995regnului animal;
- Legea nr.1345/1993 cu privire la bunurile patrimoniale.

8. Nota informativă a proiectului de lege nu corespunde rigorilor art.30 din Legea nr.100/2017: nu conține informații referitor la analiza cadrului legislativ în vigoare, corelarea prevederilor proiectului de lege cu prevederile legislației în vigoare, informații privind legalitatea și echilibrul între reglementările concurente, oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice.

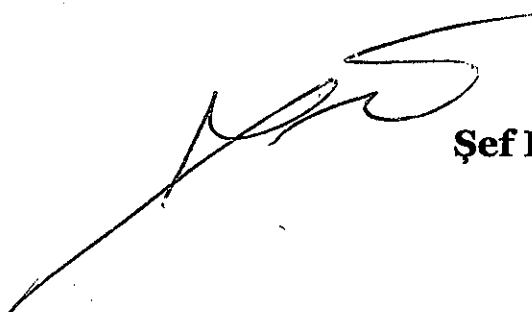
9. Proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. Accentuăm asupra necesității consultărilor cetățenilor asupra problemei abordate de către autor, opinia cărora este foarte importantă la luarea deciziilor în mod participativ și democratic.

10. Conform art.43 din Legea nr.100/2017, preambulul actului normativ precedă clauza de adoptare și nu conține norme juridice și reguli de interpretare. În preambul sînt prevăzute scopul și rațiunea adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ, motivația social-politică, economică sau de altă natură, precum și direcțiile principale care sînt reflectate în actul normativ. Astfel, reieșind din norma legală, preambulul proiectului de lege urmează a fi situat înaintea clauzei de adoptare.

11. Norma alin.(2) al art.51 din Legea nr.100/2017, prevede că denumirea articolului cuprinde cuvîntul „articolul” și numărul de ordine al acestuia, precum și exprimă succint obiectul de reglementare, fără a avea o semnificație proprie în conținutul articolului. Reieșind din norma citată, atenționăm că articolele proiectului de lege, urmează a fi denumite.

În concluzie, accentuăm că intenția autorului de a stabili obligativitatea utilizării limbii ruse ca „limbă de comunicare interetnică” în Republica Moldova, alături de „limba de stat”, este contrară prevederilor convențiilor

internaționale privind protecția minorităților naționale, ce se referă la utilizarea limbilor regionale sau minoritare. Obligatorietatea impusă de către autor, constituie o impunere a unei concepții de o manieră paternalistă, atipică pentru perioada contemporană. Actualmente, națiunile statelor succesoare ale Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste pot utiliza ca limbă de comunicare orice limbă doresc, important fiind actul înțelegerii.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. L. Sirețanu
Tel: 820-550

Ex. S. Cojocari
Tel: 820-576