



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 459  
23.11.2020 CJ

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

Nr. 062-8885 din 14.12.2020

La nr.459 din 23.11.2020

## Parlamentul Republicii Moldova

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

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2828</u>		
"15"	<u>12</u>	<u>2020</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/7007 din 11.12.2020**

### **la proiectul de lege cu privire la 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 23 noiembrie 2020, 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 23 noiembrie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă nu poate fi dedus scopul proiectului. Mai mult ca atât, nota informativă se referă la alt proiect, și anume la proiectul legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republica Moldova.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune acordarea statutului de limbă de comunicare interetnică limbii ruse și folosirea acesteia pe teritoriul Republicii Moldova la același nivel cu limba română.

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

Prevederile proiectului promovează interesele minorităților naționale, în ceea ce privește adresarea către și primirea de la entitățile publice, întreprinderi/organizații verbal/în scris, a informației în limba rusă.

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale din 01 februarie 1995, la art.14 alin.(2) și alin.(3), prevede: „2) În ariile locuite tradițional sau în număr substanțial de persoane aparținând minorităților naționale, dacă există o cerere suficientă, Părțile vor depune eforturi pentru a asigura, în măsura posibilului și în cadrul sistemului lor educațional, ca persoanele aparținând acestor minorități să beneficieze de posibilități corespunzătoare de învățare a limbii lor minoritare ori de a primi o educație în această limbă.

3) Paragraful 2) al acestui articol se va aplica fără a se aduce atingere învățării limbii oficiale ori predării în această limbă”.

La rândul său, Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare din 1992 la alineatul 6 din preambul consemnează: „Subliniind valoarea interculturalității și a plurilingvismului, și considerând că protecția și încurajarea limbilor regionale sau minoritare nu trebuie să se facă în detrimentul limbilor oficiale și a necesității de a le însuși”.

Prin urmare, ambele acte comunitare au la bază principiul însușirii limbii oficiale a statului pe teritoriul căruia se află, de către reprezentanții tuturor minorităților naționale.

De altfel, în contextul realizării prevederii de la art.13 alin.(2) din Constituție, 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. Astfel, minoritățile naționale se bucură de o multitudine de drepturi menite să susțină, să păstreze, să dezvolte și să asigure funcționarea limbilor vorbite, printre care:

- ) dreptul la libera alege a apartenenței la o anumită minoritate națională, alegere care nu pune persoana într-o situație nefavorabilă;
- ) egalitatea în fața legii și protecție egală în fața legii;
- ) dreptul la libera folosire a limbii materne, atât în scris, cât și verbal; dreptul de a avea acces la informații în această limbă, de a o difuza și de a face schimb de informații;
- ) crearea condițiilor pentru realizarea dreptului la educație și la instruire în limba maternă (ucraineană, găgăuză, rusă, bulgară, ivrit, idiș etc.);

- ) dreptul la educație preșcolară, la studii primare, medii (generale și profesionale), superioare și postuniversitare în limbile română și rusă;
- ) dreptul la obținerea studiilor superioare și postuniversitare în patria lor istorică și în alte țări în baza tratatelor și acordurilor internaționale;
- ) dreptul la fondarea instituțiilor preșcolare și instituțiilor de învățământ particulare de toate nivelurile;
- ) dreptul de a fonda mijloace de informare în masă, de a edita literatură în limbile minorităților naționale;
- ) organizarea emisiunilor în limbile minorităților naționale la radioul și televiziunea de stat;
- ) dreptul la determinarea atitudinii față de religie, în special la alegerea confesiunii, precum și la desfășurarea activității religioase de iluminare în limba maternă sau în altă limbă pe care o acceptă; la săvârșirea ritualurilor, întreținerea clădirilor de cult, utilizarea literaturii religioase și obiectelor de rit;
- ) dreptul de a ține sărbătorile lor naționale și de a comemora datele lor istorice, de a participa la săvârșirea de ritualuri ale popoarelor lor, de a folosi în particular simbolica lor națională;
- ) ocrotirea monumentelor de istorie și cultură ale minorităților naționale; etc.

Luând în considerare cele relatate supra, în perspectivă se vede că, sub pretextul susținerii și promovării intereselor minorităților naționale, de fapt proiectul susține refuzul, ignorarea acestora în ceea ce privește cunoașterea limbii oficiale a statului în care s-au născut și locuiesc, prin ce intimidează majoritatea populației Republicii Moldova, vorbitoare de limbă română.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra este în detrimentul interesului public general.

## 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”.*

Deși nota informativă conține compartimentele: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și fundamentarea economico-financiară, aceasta se referă la cu totul alt proiect de lege, și anume – legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin urmare, proiectul actului normativ examinat nu dispune de argumentare juridică. Autorii n-au prezentat informații relevante, concludente și justificative, argumentate din punct de vedere juridic, cu exemple statistice, care să demonstreze existența unei/unor probleme a reprezentanților minorităților naționale, pe motivul apartenenței acestora la o anumită naționalitate cu care se asociază, manifestate prin:

- ) marginalizarea în cadrul societății;
- ) imposibilitatea comunicării cu organele administrației publice;
- ) neînțelegerea informației care li se comunică;
- ) intimidarea intenționată a limbii ruse, interzicerea comunicării în limba rusă, etc.

În lipsa notei informative la proiect, care să conțină informațiile enunțate mai sus, considerăm ca fiind nejustificată necesitatea promovării acestuia.

#### 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*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului implică resurse financiare suplimentare considerabile din bugetul de stat, inclusiv timp de muncă și resurse umane, necesare pentru traducerea în limba rusă a actelor oficiale întocmite/emise/adoptate, resurse care ar putea fi folosite pentru realizarea altor obiective ale entităților publice.

Însă, luând în considerare că proiectul nu este însoțit de nota informativă, acesta nu este argumentat din punct de vedere economico-financiar.

#### I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.*”

*Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1)*Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.*” Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18 ianuarie 2019.

Prin proiect se propun reglementări specifice în temeiul cărora întreprinzătorii (întreprinderi, organizații) urmează să primească, să examineze și să prezinte răspuns inclusiv în limba rusă, sub sancțiunea răspunderii personale a conducătorului/administratorului pentru încălcarea prevederilor proiectului.

Astfel, se remarcă necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare asupra proiectului examinat, pentru justificarea intervenției Parlamentului prin reglementare și, prin urmare, a adoptării actului normativ, precum și evaluarea impactului acestuia asupra activității de întreprinzător, analiza modului de asigurare a respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, corespunderea actului cu scopurile politicii de reglementare și principiile de reglementare a activității de întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare și cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

## **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 s-a constatat utilizarea neuniformă a terminologiei diferite față de actele normative în vigoare, ceea ce poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normelor. 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 conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările actelor normative în vigoare în ceea ce privește obligativitatea indirectă de cunoaștere a limbii ruse de către agenții publici. 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 obligația entităților publice, întreprinderilor/organizațiilor, indiferent de forma de organizare juridică, de a răspunde în limba rusă, verbal/în scris, la solicitările cetățenilor formulate în această limbă.

### **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**

## Ca obiecție generală

### Obiecții:

Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 la elaborarea proiectului de act normativ „*terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative*”.

În proiect autorii utilizează noțiuni diferite pentru identificarea entităților publice și private la care fac referire prevederile acestuia, și anume:

- ) „*autoritate de stat*” – art.3 din proiect;
- ) „*administrație publică*” – art.3 și 4 din proiect;
- ) „*administrație de stat*” – art.6 din proiect;
- ) „*administrație locală*” – art.6 din proiect;
- ) „*instituție publică*” – art.3 și 5 din proiect;
- ) „*organele puterii de stat*” – art.4, 5 și 6 din proiect;
- ) „*întreprinderi*” – art.3, 5 și 6 din proiect;
- ) „*organizații*” – art.3 și 6 din proiect;
- ) „*instituții*” – art.6 din proiect;
- ) „*asociații obștești*” – art.6 din proiect.

Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, prin noțiunea de „*administrației publice centrale de specialitate*” se referă la: ministere, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, inclusiv serviciile publice desconcentrate și cele aflate în subordine, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator).

De asemenea, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală la art.1 definește noțiunea de „*administrație publică locală*” ca fiind: „*totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale*”.

În aceeași ordine de idei, Legea nr.86/11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale identifică drept „*organizații necomerciale*” asociațiile obștești, fundațiile și instituțiile private.

Prin urmare, utilizarea în proiect a terminologiei diferite față de actele normative în vigoare, poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normelor.

### Recomandări:

*Uniformizarea terminologiei utilizate în proiect, prin prisma corespunderii acesteia cu terminologia actelor normative în vigoare.*

### Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

### Riscuri de corupție:

- Generale



**La art.3, 4 și art.5 alin.(1) din proiect**

*„Articolul 3. În relațiile cu autoritățile de stat, administrația publică, instituțiile publice, precum și cu întreprinderile și organizațiile situate pe teritoriul Republicii Moldova, limba comunicării verbale și scrise este limba de stat și/sau limba rusă în calitate de limbă de comunicare interetnică, la alegerea cetățeanului.*

*Articolul 4. Limba de lucru a activităților de secretariat în organele puterii de stat și administrației publice este limba de stat. La solicitare, se asigură traducerea în limba rusă.*

*Articolul 5. (1) Organele puterii de stat, administrației publice, întreprinderile, instituțiile publice primesc cererile scrise sau verbale depuse de cetățeni în limba de stat sau în limba rusă, le examinează și prezintă răspunsul în limba în care a fost făcută adresarea.”*

**Obiecții:**

După cum am menționat la compartimentul I.5.2. „Argumentarea economico-financiară” din prezentul raport de expertiză anticorupție, implementarea în practică a normelor proiectului implică automat resurse financiare suplimentare considerabile din bugetul de stat pentru traducerea în limba rusă a actelor oficiale întocmite/emise/adoptate. Suplimentar, pentru realizarea acestui scop va fi necesară identificarea resursele umane care să se ocupe de traducere.

Astfel, potrivit art.16 din Codul de procedură penală, actualmente în cadrul procesului penal:

- a) *„persoana care nu posedă sau nu vorbește limba de stat 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”* (alin.(2));
- b) *„Procesul penal se poate, de asemenea, desfășura în limba acceptată de majoritatea persoanelor care participă la proces”* (alin.(3));
- c) *„Actele procedurale ale organului de urmărire penală și cele ale instanței de judecată se înmânează bănuțului, învinutului, inculpatului, fiind traduse în limba lui maternă sau în limba pe care acesta o cunoaște [...]”* (alin.(4)).

Garanții similare sunt acordate de către stat minorităților naționale și în cazul procesului civil. Acest fapt este firesc 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 de stat 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 de stat”.*

Prin urmare, având la bază principiul nediscriminării, statul asigură pe deplin minorităților naționale participarea la viața socială de rând cu populația majoritară.

Totodată, normele proiectului contravin reglementărilor în vigoare: Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului; Legea nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră; Legea nr.302/21.12.2017 cu privire la Serviciul Vamal; Legea nr.170/2007 Lege 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.

Înțelegerea limbii ruse, fără traducător și capacitatea ținerii unui dialog în această limbă, nu presupune neapărat și posesiunea, de către agenții publici, a aptitudinilor necesare pentru întocmirea exactă și corectă (cu respectarea normelor ortografice) a actelor oficiale sau traducerea informațiilor solicitate. Acest lucru poate fi efectuat doar de către traducători autorizați, serviciile cărora sunt prestate contra plată.

Cert este faptul că implementarea normelor propuse de autori în proiect nu va stimula minoritățile naționale de a cunoaște limba oficială a țării în care locuiesc, existând un eventual risc de apariție a conflictelor între etniile de pe teritoriul Republicii Moldova. Prin urmare, conchidem că implementarea proiectului constituie un pericol iminent la adresa orânduirii sociale și bazele statalității Republicii Moldova.

**Recomandări:**

- 1) la art.3 excluderea din proiect a textului „și/sau limba rusă în calitate de limbă de comunicare interetnică, la alegerea cetățeanului”;
- 2) la art.4 excluderea din proiect a textului „La solicitare, se asigură traducerea în limba rusă”;
- 3) la art.5 excluderea din proiect a textului „sau în limba rusă”.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la statutul limbii ruse pe teritoriul Republicii Moldova este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul acordării statutului de limbă de comunicare interetnică limbii ruse și folosirea acesteia pe teritoriul Republicii Moldova deopotrivă cu limba română.

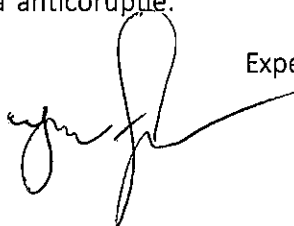
În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional, însă proiectul nu corespunde întru totul normelor de tehnică legislativă (lipsește nota informativă a proiectului).

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

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- concurența normelor de drept;
- lacună în drept;
- promovarea intereselor contrar interesului public;
- norme irealizabile.

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

11.12.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Vadim Gheorghiu, Inspector principal