

Pr. 121/2023
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 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/8046 din 19.05.2023
La nr. 121 din 28.04.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Hotărârea Parlamentului nr.433/1990, Codul muncii nr.154/2003, ș.a.).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.05.19 15:07:28 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: Carbuni Daniela, Tel. 0 22 257421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1235
"26" 05	2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8737 din 19.05.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Hotărârea Parlamentului nr.433/1990, Codul muncii nr.154/2003, ș.a.)

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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Astfel, se constată că prevederile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„Proiectul legii are drept scop aducerea în concordanță statutul juridic și denumirii limbii oficiale a țării – limba moldovenească și statutul istoriei Moldovei cu situația reală care s-a format în republica noastră din perioada Evului Mediu.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea cadrului normativ național prin substituirea sintagmei „limba română” cu sintagma „limba moldovenească”, iar cuvintele „istoria românilor” și „istoria română” de substituit cu cuvintele „istoria Moldovei”. Totodată, în proiect se propune modificarea art.111 alin.(1) lit. i) din Codul Muncii nr.154/2003 și pct. 1 lit.a), pct.2 din Hotărârea Parlamentului nr.433/1990 cu privire la zilele comemorative, zilele de sărbătoare și zilele de odihnă în Republica Moldova, prin substituirea cuvintelor „Ziua Limbii Române” cu cuvintele „Limba noastră”.

Complementar, la art.IV alin.(3) din proiect se propune abrogarea Legii nr.52/2023 pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale. Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul Frațiunii parlamentare a Blocul Comuniștilor și Socialiștilor, care potrivit notei informative, în rezultatul multiplelor adresări, promovează interesul *„cetățenilor – locuitorilor nu numai municipiului Bălți, dar și din toată zona de nord a Republicii Moldova”*.

Cu toate acestea, considerăm că promovarea prevederilor proiectului poate afecta interesul public, prin promovarea ideologiei contrare celei exprimate în Declarația de Independență a Republicii Moldova, care constituie actul juridic ce consacră constituirea noului stat independent, stabilește temeliile, principiile și valorile fundamentale ale organizării statale a Republicii Moldova, inclusiv identitatea sa lingvistică.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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”.*

Nota informativă a fost elaborată în corespundere cu prevederile art.30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Potrivit conținutului notei informative, autorul justifică modificarea cadrului normativ național *„prin aducerea în concordanță statutul juridic și denumirii limbii oficiale a țării – limba moldovenească*

și statutul istoriei Moldovei cu situația reală care s-a format în republica noastră din perioada Evului Mediu”.

Analizând concludența argumentelor invocate, prin 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 (Sesizările nr.8b/2013 și 41b/2013), unde examinând contextul istoric, opinia Academiei de Științe a Moldovei (Hotărârea prezidiului Academiei de Științe a Moldovei nr.73 din 09.09.1994), practica internațională și legislația pertinentă, Curtea Constituțională a apreciat la pct.106 - 108 că „ 106. [...] potrivit articolului 13 alin.(1) din Constituție, limba de stat a Republicii Moldova este „limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine”. 107. Pe de altă parte, Declarația de Independență operează cu termenul de “limba română” ca limbă de stat a statului nou-creat Republica Moldova. 108. Prin urmare, referința la “limba română” ca limbă de stat este o situație de fapt constatată în însuși textul Declarației de Independență, care este actul fondator al statului Republica Moldova. Indiferent de glotonimele utilizate în legislația de pînă la proclamarea independenței, Declarația de Independență a operat o distincție clară optînd expres pentru termenul de “limba română”.”

În acest sens, în vederea soluționării conflictului normativ constat, Curtea Constituțională a dispus că „2. În cazul existenței unor divergențe între textul Declarației de Independență și textul Constituției, textul constituțional primar al Declarației de Independență prevalează.”

Concomitent, în proiect se promovează revizuirea Curriculumului național, prin modificarea disciplinei școlare *Istoria românilor cu Istoria Moldovei*, însă motivarea soluției este insuficient argumentată, fiind omisă poziția mediului academic și Ministerului Educației și Cercetării.

Prin urmare, se relevă că nota informativă urmează a fi completată, întrucât argumentele invocate în nota informativă nu justifică necesitatea promovării proiectului, nefiind prezentată poziția mediului academic și autorităților publice centrale de specialitate din domeniul educației, care ar motiva opțiunea propusă de autor.

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”.

Potrivit notei informative, autorul menționează că „Implementarea proiectului necesită unele cheltuieli financiare de la Bugetul Public Național (care vor fi suportate de Guvern, autoritățile publice cu atribuții de adoptare, aprobare sau emitere a actelor normative inferioare legii, dar în primul rînd de Agenția Resurse Informaționale Juridice)”.

Notificăm că, în corespundere cu art.30 și anexa nr.1 la Legea nr.100/2017, la compartimentul fundamentarea economico-financiară din nota informativă se descrie impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ și, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări. Respectiv, se constată necesitatea de completare a notei informative cu stabilirea cheltuielilor estimate și precizarea sursei de finanțare.

Complementar, luând în considerare că amendamentele propuse implică alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr.181/2014, care stabilesc că: „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor

normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget."

Totodată, adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: „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".

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, [...]".

Prevederile stipulate la art.II din proiect sunt formulate confuz în ce privește modificarea textului actelor normative adoptate de Parlament, prin substituirea sintagmei „istoria românilor”, „istoria română” cu sintagma „istoria Moldovei”, întrucât în cadrul normativ național astfel de acte normative nu au fost identificate. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Hotărârii 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, în ce privește stabilirea denumirii limbii de stat a Republicii Moldova. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

În conținutul proiectului se stabilesc sarcini pentru Guvern, autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice cu atribuții de adoptare, aprobare sau emitere a actelor normative inferioare legii, de a asigura elaborarea, modificarea și aprobarea actelor normative, în termen de 1 lună de la data intrării în vigoare a proiectului examinat, în concordanță cu prevederile acestuia.

Suplimentar, în proiect se dispune sarcina Agenției Resurse Informaționale Juridice de a asigura operarea modificărilor necesare în Sistemul informațional „Registrul de stat al actelor juridice”, în termen de 1 lună de la data intrării în vigoare a normelor proiectului.

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

<p>- 1 -</p>
<p>art.I, art. IV alin.(3) Art. I. - În textul actelor normative adoptate de Parlament: cuvintele „limba română”, la orice formă gramaticală, se substituie cu cuvintele „limba moldovenească” la forma gramaticală corespunzătoare. Art. IV. [...] (3) La intrarea în vigoare a prezentei legi se abrogă Legea nr.52/2023 pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale [...].</p>
<p>Obiecții: Modificarea cadrului normativ național prin substituirea sintagmei „limba română” cu sintagma „limba moldovenească” și abrogarea Legii nr. 52/2023, contrazic decizia Curții Constituționale expusă în Hotărârea nr.36/2013 privind interpretarea articolului 13 alin.(1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova.</p> <p>Astfel, analizând conținutul art.13 alin.(1) din Constituție, până la adoptarea Legii nr.52/2023, limba de stat a Republicii Moldova era declarată limba moldovenească, în timp ce prevederile Declarației de independență a Republicii Moldova adoptată prin Legea nr.691/1991, statuează decretarea limbii române ca limbă de stat.</p> <p>În acest sens, pentru soluționarea conflictului normativ și analizând contextul istoric, opinia Academiei de Științe a Moldovei (Hotărârea prezidiului Academiei de Științe a Moldovei nr.73 din 09.09.1994), practica internațională și legislația pertinentă, Curtea Constituțională în Hotărârea nr.36/2013, la pct.123 stabilește că „[...] nici un act juridic, indiferent de forța acestuia, inclusiv Legea Fundamentală, nu poate veni în contradicție cu textul Declarației de Independență. [...] Totuși, în cazul în care legiuitorul constituant a admis în Legea Fundamentală anumite contradicții față de textul Declarației de Independență, textul autentic rămîne a fi cel din Declarația de Independență.”</p> <p>Astfel, la pct.24 din Hotărâre „[...] Curtea constată că interpretarea coroborată a Preambulului și a articolului 13 din Constituție este în sensul unicității limbii de stat, a cărei denumire este dată de norma primară imperativă din Declarația de Independență. Prin urmare, Curtea consideră 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.”</p> <p>Complimentar, subliniem că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.33 din 10.10.2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție, la pct. 47. se statuează că „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.”</p>
<p>Recomandări: În vederea respectării dispozițiilor Hotărârii Curții Constituționale nr.36/2013 și nr.33/2013, se</p>

recomandă art.I și art.IV alin.(3) de exclus din conținutul proiectului.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale
- 2 -	
art.II Art. II. - În textul actelor normative adoptate de Parlament: cuvintele „istoria românilor”, “istoria română” la orice formă gramaticală, se substituie cu cuvintele „istoria Moldovei” la forma gramaticală corespunzătoare.	
Obiecții: Analizând cadrul normativ național nu au fost identificate acte normative adoptate de Parlament care ar conține sintagmele „istoria românilor” sau „istoria română”. Prin urmare nu este clar scopul normei în proiect. Totodată, din conținutul notei informative, se prezumă că autorul are în vedere disciplina Istoria românilor studiată în instituțiile de învățământ din țară, însă aprobarea Curriculumului pentru învățământul general, potrivit art.40 din Codul Educației nr.152/2014, se aprobă de Ministerul Educației și Cercetării, inclusiv planul-cadru de învățământ care include disciplinele obligatorii și disciplinele opționale. Prin urmare, textul art.II este prezentat eronat, nu corespunde rigorilor tehnicii legislative și nu va crea efecte juridice în cazul adoptării proiectului în redacția parvenită spre examinare.	
Recomandări: Se recomandă revizuirea textului proiectului prin excluderea textului art.II din proiect.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Norme irealizabile 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea modificării cadrului normativ național, prin abrogarea Legii nr.52/2023 pentru implementarea considerentelor unor hotărâri ale Curții Constituționale, revenind la sintagma „limba moldovenească”, „Limba noastră”, precum și promovarea intenției de modificare a disciplinei școlare „istoria românilor” cu „istoria Moldovei”.

Rigorile de asigurare a transparenței decizionale, statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Urmare a examinării prevederilor proiectului, se constată că propunerea de modificare de la art.I din proiect contravine Hotărârii 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, în ce privește stabilirea denumirii limbii de stat a Republicii Moldova, unde Curtea Constituțională a dispus că „2. În cazul existenței unor divergențe între textul Declarației de Independență și textul Constituției, textul constituțional primar al Declarației de

Independență prevalează.”

Complementar, întrucât adoptarea proiectului de decizie implică un impact asupra bugetului de stat, în corespundere cu art.17 alin.(1) din Legea nr.181/2014 coroborat cu art.34 alin.(5) din Legea nr. 100/2017 și art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, se stabilește necesitatea de obținere a avizului pozitiv din partea Guvernului.

Prin urmare, conchidem că textul proiectului urmează a fi revizuit prin prisma celor expuse în raport, iar stabilirea oportunității adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

19.05.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector principal

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.05.19 14:07:38 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

