

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la statutul etnocultural al raionului Taraclia

(înregistrat în Parlament cu numărul 463 din 12 Noiembrie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la statutul etnocultural al raionului Taraclia prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Potrivit art.9 alin.(3) lit.n) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, prin lege organică se reglementează formele și condițiile speciale de autonomie ale unor localități din stînga Nistrului și din sudul Republicii Moldova. De remarcat că, prin acordarea unui statut etnocultural distinct raionului Taraclia, de facto este acordată o autonomie lărgită acestei unități administrativ teritorială în direcția dezvoltării identității naționale și culturale a bulgarilor.

Ca remarcă, notăm că autorii nu au indicat în clauza de adoptare categoria actului legislativ, așa cum expres prevede art.27 din Legea nr.780/2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din cuprinsul textului proiectului de lege, acesta are ca scop acordarea raionului Taraclia unui statut etnocultural distinct, care reprezintă, după cum afirmă autorii lui, o formă de autodeterminare etnoculturală a cetățenilor Republicii Moldova, care locuiesc în mod compact pe teritoriul raionului Taraclia, se identifică cu comunitatea etnică a bulgarilor, pe bază de autoorganizare benevolă, în scopul soluționării de sine stătătoare a problemelor de menținere a identității, dezvoltare a limbii, educație și cultură națională.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Ca remarcă generală notăm că, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001. Plus la aceasta, în nota informativă, ce însoțește proiectul de lege, autorii nu au adus argumente convingătoare privind necesitatea acordării unui statut etnocultural raionului Taraclia. Argumentele autorilor se rezumă doar la faptul că, consiliul raional Taraclia, la 21.07.2015, a înaintat o adresare către conducerea Parlamentului, Guvernului și Președintelui Republicii Moldova cu privire la necesitatea adoptării de către Parlament a proiectului de Lege cu privire la statutul etnocultural al raionului Taraclia.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, autorităților publice locale, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă,

pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit art.74 alin.(3) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare. De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

La fel, principiul enunțat la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare, alte consecințe ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare. Notăm că, proiectul de lege presupune cheltuieli financiare considerabile suplimentare din contul bugetului de stat, fie bugetele unităților administrativ-teritoriale, destinate pentru derularea proiectelor economice, investiționale și sociale în scopul dezvoltării social-economice durabile a raionului. Ca exemple, prevăzute în proiectul de lege, notăm fondarea mijloacelor de informare în masă, fondarea instituțiilor de învățămînt și de cercetare științifică, instituții de cultură, precum și întreținerea acestora, etc.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare a legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizul Guvernului; avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizele autorităților publice locale; avizul Centrului Național Anticorupție; expertizele juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen; fundamentarea economico-financiară; declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-politice:

Libertatea opiniei și exprimării (art. 32 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți culturale:

Dreptul la învățătură (art. 35 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. După cum am notat mai sus, nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autori - deputații în Parlament. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 12.11.2015. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, reiterăm că lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele instituțiilor publice, Guvernului, autorităților publice locale, Centrului Național Anticorupție, rezultatele consultațiilor publice, expertizele complexe de diferite genuri, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate etc., face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

Totuși, din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări. În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Totodată notăm că, prezentul proiect de lege, nu conține nici o normă care ar stabili o formă de răspundere (civilă, administrativă, penală) pentru neexecutarea sau încălcarea prevederilor viitoarei legi.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.32, art.33 și art.35 din Constituția Republicii Moldova, ce garantează fiecărei persoane libertatea exprimării, creației și dreptul la învățătură. Intenția autorilor, transpusă în proiect, constă în dezvoltarea și propagarea identității culturale bulgare, în toate componentele ei: creație, știință, limbă, istorie, tradiții, obiceiuri. Totodată, autorii pun accent pe asigurarea dreptului de a primi educație generală de bază în limba bulgară și de a alege limba de educație și studii.

Ca remarcă generală, notăm că, în prezent, cadrul legal național, racordat la standardele internaționale de referință, asigură pe deplin accesul la educație, dezvoltarea și propagarea identității culturale a tuturor minorităților din Republica Moldova, inclusiv celor bulgare. Mai detaliat despre aceste aspecte vom relata în punctele de mai jos ale acestui raport.

După cum am afirmat mai sus, prin acordarea unui statut etnocultural distinct raionului Taraclia, de facto este acordată o autonomie lărgită acestei unități administrativ teritoriale în direcția dezvoltării identității naționale și culturale a bulgarilor. Lărgirea autonomiei locale a raionului Taraclia reprezintă o discriminare în raport cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit reprezintă o discriminare a întregii populații. Este necesar de a sublinia că, promovarea unui interes regional în detrimentul interesului național constituie pericole pentru apariția fenomenelor de corupție și separatism, de destabilizare a situației sociale, economice, politice din țară, de perturbare a întregului sistem de funcționare a administrației publice centrale și locale.

Subliniem faptul că, poporul - ca formă superioară de comunitate umană, inconfundabilă cu alte colectivități - nu este un fenomen exclusiv etnic sau biologic. El este o realitate complexă și este, totodată, produsul unui îndelungat proces istoric, avînd la bază comunitatea de origine etnică, de limbă, de cultură, de religie, de factură psihică, de viață, de tradiții și de idealuri, dar mai ales trecutul istoric și voința de a fi împreună a celor ce au conviețuit pe un anumit teritoriu. Aceste premise sînt consfințite în mod explicit în articolul 10 al Constituției: statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este Patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi. Cu alte cuvinte, Constituția țării recunoaște că acest teritoriu este populat numai de un singur popor - poporul Republicii Moldova. Statul moldovenesc recunoaște și garantează persoanelor de diferite naționalități dreptul la identitate. În spiritul democrației autentice - ca formă de guvernămînt unică și ireversibilă - articolul 10 alineatul (2) din Constituție proclamă că statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Acest drept, recunoscut de stat și garantat prin Constituție, nu trebuie să degenereze în privilegii. Iată de ce e necesar să se precizeze că măsurile de protecție, luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor, aparținînd altor etnii decît cea majoritară, trebuie să fie conformare cu principiile egalității și nediscriminării lor în raport cu ceilalți cetățeni ai statutului. Funcționalitatea acestor principii este asigurată de un șir de garanții constituționale, precum: a) consacarea egalității cetățenilor fără nici o discriminare în fața legii și autorităților publice (articolul 16 alineatul (2)); b) statuarea principiului descentralizării serviciilor publice (articolul 109) în administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale; c) recunoașterea dreptului la cultivarea limbii materne și la folosirea acesteia în fața organelor de urmărire penală și a justiției (articolul 118 alineatul (2)); d) garantarea dreptului de asociere, inclusiv: în partide politice fără nici un fel de restricții de factură etnică (articolul 41); e) consacarea ca drept fundamental a libertății conștiinței, a autonomiei cultelor religioase față de stat (articolul 31); consfințirea obligativității de a interpreta și aplica dispozițiile constituționale privitoare la drepturile și libertățile cetățenilor în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele la care Republica Moldova este parte, precum și stipularea primatului reglementărilor internaționale față de cele interne, dacă între pactele și tratatele privitoare la drepturile omului la care Republica Moldova este parte și legile interne există neconcordanțe.

În cuprinsul proiectului au fost identificate prevederi ale căror conținut contravine normelor Constituționale și legislației în vigoare. Conform normei din art.3 lit.c) din proiect este stabilit unul dintre obiectivele atribuite statutului etnocultural raionului Taraclia și anume: „realizarea eficientă a funcționării autorității publice în raion, reprezentarea garantată în organele legislative și executive ale țării”. Prin norma respectivă, autorii neglijează prevederile Constituționale care statuează că Republica Moldova este un stat unitar, integru și indivizibil (art.1 alin.(1), art.54 alin.(2), art.109 alin.(3) din Constituție). De asemenea, Republica Moldova este o republică parlamentară cu o democrație reprezentativă, ce asigură participarea oricărui cetățean, indiferent de etnie, fără nici o discriminare, la administrarea treburilor publice. În speță, intenția de a stabili reprezentanți pentru o anumită regiune, raion, implică schimbarea normelor constituționale și ale sistemului electoral. La momentul actual, în Republica Moldova este utilizat sistemul electoral de reprezentare proporțională, în bază de liste de partid, într-o singură circumscripție națională, în care se aleg 101 de deputați, sistem care asigură reprezentarea în Parlament a tuturor cetățenilor Republicii Moldova. Prevederile proiectului, enunțate mai sus, presupun schimbarea sistemului electoral, adică va fi un sistem electoral mixt, unde o parte din deputați se aleg pe circumscripții uninominale prin vot majoritar, iar cealaltă, pe bază de liste de partid prin vot proporțional. În acest sens, autorii nu descriu avantajele și dezavantajele acestui sistem electoral, consecințele implementării unui sistem electoral nou, mecanismul de implementare a noului sistem, sursele de finanțare, necesitatea implementării sistemului majoritar doar pe teritoriul raionului Taraclia, dar nu pe întreg teritoriul Republicii Moldova, etc.

Suplimentar normei cuprinse în art.3 lit.c) din proiect, notăm și unele prevederi cuprinse în conținutul preambulului, precum: „menținerea păcii și armoniei interetnice”, „sprijinind aspirația comunității bulgare spre autogovernare etnoculturală”, „de alegere a căilor și formelor sale de dezvoltare etnoculturală”. La fel, în conținutul art.1 din proiect, precum și-n alte articole, autorii operează cu termenii "autodeterminare", "autoorganizare", care au o semnificație diferită de termenul „autoidentificare”, ce presupune exprimarea identității lor etnice, așa cum prevede art.10 alin.(2) din Constituție. Astfel, aceste prevederi, precum și cele din art.3 lit.c) nicidecum nu se încadrează în scopul promovării proiectului, enunțat de autori ca unul cu caracter social-cultural, ce reglementează probleme de educație, limbă sau cultură. Din contra, desprindem intenția de a crea pe teritoriul Republicii Moldova încă o unitate administrativ teritorială autonomă cu statut special (similar UTA Găgăuzia), dar care este ascunsă sub „statut al raionului etnocultural”. Rațiunea dată reiese și din art.4 din proiect, în care se menționează că statutul raionului etnocultural Taraclia se realizează în corespundere cu „art.110, 111 și 113 din Constituția Republicii Moldova”, însă art.111 din Constituție se referă, în mod special, doar la unitatea teritorial autonomă Găgăuzia. Acest fapt, pe lângă caracterul discriminator, poate prezenta și o amenințare pentru securitatea Republicii Moldova, pentru caracterul suveran, independent, unitar și indivizibil al statului.

Plus la aceasta, după cum am menționat, la realizarea prevederilor proiectului dat vor surveni cheltuieli financiare. Conform art.131 alin.(6), nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În cazul nostru, autorii nu au prevăzut sursa de finanțare, ba chiar mai mult, nu a fost identificată nici o analiză privind cuantumul cheltuielilor financiare ce vor surveni în rezultatul adoptării prezentului proiect de lege.

Totodată, reieșind din cuprinsul art.131 alin.(4) din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern. În speță, autorii nu au solicitat și nici nu este anexat la dosarul proiectului de lege acceptul Guvernului.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Republica Moldova dispune de un cadru legislativ instituțional complex și eficient privind protecția drepturilor minorităților naționale. Cadrul juridic național a fost elaborat și corespunde instrumentelor internaționale privind protecția minorităților naționale. În mod special, Republica Moldova a întreprins un șir de măsuri pentru dezvoltarea sistemului de protecție a drepturilor minorităților naționale în rezultatul ratificării Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale (Hotărîrea Parlamentului nr.1001/1996). Protecția și garanția principalelor drepturi ale minorităților naționale trebuie privite prin prisma art.4 din Constituție, potrivit căruia reglementările internaționale au prioritate în raport cu cele prevăzute în actele normative naționale.

Sistemul juridic național de recunoaștere și protecție a drepturilor minorităților naționale, în mod special a minorității bulgare, este construit din mai multe acte normative. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.79 din 30.03.1992 cu privire la unele măsuri pentru dezvoltarea culturii naționale bulgare, a fost elaborat în vederea creării condițiilor necesare pentru dezvoltarea culturii naționale a bulgarilor cetățeni ai republicii și realizării Programului complex de stat de asigurare a funcționării limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova. Întru executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova, a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr.428 din 23.06.1992 cu privire la dezvoltarea culturii naționale a populației bulgare din Republica Moldova. Printre măsurile prevăzute în acest act normativ, puse în sarcina mai multor autorități publice centrale, am putea remarca: susținerea activităților culturale și de creație populară bulgară, asigurarea tehnico-materială a centrelor culturale bulgare, asigurarea instruirii în limba bulgară, fondarea și asigurarea materială a instituțiilor de învățămînt bulgare, difuzarea la posturile naționale a emisiunilor în limba bulgară, etc.

Republica Moldova dispune de un instrument normativ național de referință în acest domeniu și anume Legea nr.382 din 19.07.2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținînd minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. Această lege consfințește un șir important de drepturi ale persoanelor care aparțin unei minorități naționale: la educație și la instruire în limba maternă, la fondarea instituțiilor de învățămînt, la utilizarea liberă a limbii materne, la informare în limba maternă, la fondarea mijloacelor de informare în masă, la alegerea confesiunii, la asociere în organizații, de a participa la administrarea treburilor publice, etc. Potrivit prevederilor art.4 alin.(1) al Legii nr.382/2001, statul garantează persoanelor aparținînd minorităților naționale dreptul la egalitate în fața legii și la protecție egală în fața legii. Astfel, statul 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.

De la obținerea independenței Republicii Moldova și pînă în prezent, populația bulgară s-a bucurat în permanență de susținere din partea statului în vederea păstrării identității, limbii, culturii și tradițiilor etniei bulgare. Actualmente, pe teritoriul raionului Taraclia funcționează Universitatea de Stat din Taraclia "Grigorii Țîmbilac", activează teatrul bulgăresc "смешен петък", se efectuează transmisiuni în limba bulgară la radiou și televiziune, în licee și colegii se predă limba maternă (bulgară). Plus la aceasta, emisiuni în limba bulgară au loc și la posturile instituției publice naționale a audiovizualului Compania "Teleradio Moldova". Toate acestea denotă faptul că Republica Moldova, prin cadrul legal existent și prin măsurile complexe întreprinse, asigură dezvoltarea culturii naționale a populației bulgare din țară. Mai mult ca atât, aceste realizări corespund și Convenției-cadru, care pune în sarcina statelor semnatare a obligație de a garanta fiecărei persoane aparținînd 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.

În luna mai 2014 a avut loc Recensămîntul populației și al locuințelor din Republica Moldova, rezultatele căruia, potrivit art.9 alin.(2) din Legea nr.90/2012, vor fi dezvăluite de Biroul Național de Statistică pînă în luna august 2016. Reieșind din aceste circumstanțe, vom opera cu datele statistice obținute la Recensămîntul populației din 2004. În conformitate cu acestea, în Republica Moldova locuiesc 69,6% moldoveni, 11,2% ucraineni, 9,4% ruși, 3,9% găgăuzi, 2,0% bulgari, 1,9% romani și 1,5% alte naționalități. În raionul Taraclia, din numărul total de locuitori (43154), bulgari 28293, moldoveni constituie 5980, găgăuzi 3587, ruși 2139, alte naționalități 509. Totodată, 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 8 unități administrativ teritoriale majoritatea persoanelor constituie persoane de etnie bulgară, în celelalte numărul majoritar al populației fiind format din moldoveni, ucraineni, ruși și găgăuzi.

Pornind de la toate aceste circumstanțe, enunțate mai sus, 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, aducînd atingere principiului egalității în drepturi a persoanelor.

Suplimentar la cele enunțate, notăm un șir de prevederi din proiect ce urmează a fi corelate cu legislația corelativă. În speță, principiile statutului raionului etnocultural Taraclia, propuse de autori în art.2 din proiect, nu pot fi considerate ca principii și acestea deviază de la principiile de bază ale administrării publice locale în unitățile administrativ-teritoriale, cuprinse în art.3 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Expresia „să primească și să disemineze informații în limba bulgară” din art.5 lit. c) al proiectului urmează a fi revizuită prin prisma prevederilor cuprinse în art.3 și art.4 din Legea nr.3465/1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul țării, care statuează expres că în Republica Moldova, pe lîngă limba de stat, în calitate de limbă de comunicare între națiuni se utilizează limba rusă, iar statul garantează folosirea limbilor ucraineană, rusă, bulgară, ivrit, idiș, țigănească, a limbilor altor grupuri etnice, care locuiesc pe teritoriul republicii, doar pentru satisfacerea necesităților lor național-culturale. Sub acest aspect urmează a fi revizuit și art.8 din proiect.

Cu referire la art.7 din proiect, prin care se propune crearea unei comisii permanente pentru relații interetnice și protecția intereselor minorităților naționale pe lîngă consiliul raional Taraclia, autorii urmau să țină cont de prevederile legii nr.382/2001 și nr.298/2012, fiind deja instituit un sistem avansat de prevenire a discriminărilor de orice fel, inclusiv sub aspect etnic și național, în mod special prin activitatea Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Referindu-ne la norma de la lit.b) al art.9 din proiect ce ține de programele TV și radio, se impune racordarea lor la prevederile legislație naționale din domeniul audiovizualului în Republica Moldova, în mod special Codul audiovizualului nr.260/2006.

Remarcăm că prevederile art.11 din proiect contravin normelor art.21 din Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014, care reglementează expres modalitatea de înființare/fondare a fiecărui tip de instituție de învățămînt și competențele autorităților administrației publice locale în acest sens. Totodată, termenii utilizați în art.11 și art.13 din proiect („instituții de învățămînt nestatale”, „instituții de învățămînt nestatale (obștești)”, „instituții preșcolare non-guvernamentale”) contravin termenilor utilizați de legislația în

vigoare, în mod special Codul educației.

Prevederile de la art.14 lit.d) contravin normelor art.5 din Legea nr.880-XII din 22 ianuarie 1992 privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova și prevederilor Hotărîrii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului de Stat de Arhivă, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Ca remarcă, notăm că autorul proiectului de lege nu face nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare, la standardele internaționale și nu conține nici o analiză comparativă privind experiența altor țări în domeniul reglementat. Reieșind din cele sus-menționate considerăm că, autorul nu a analizat standardele internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, nu face referire la existența unor asemenea standarde, ceea ce afectează calitatea întregului proiect de lege.

Totodată, în contextul în care conceptual acest proiect de lege este contrar Constituției Republicii Moldova, cît și legislației corelative, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale, ori acest proiect deviază chiar de la standardele naționale.

Totodată, din analiza detaliată a prevederilor proiectului am constatat că acest proiect de lege deviază de la standardele internaționale privind protecția drepturilor minorităților naționale. Aspirația de a crea pe teritoriul Republicii Moldova încă o unitate administrativ teritorială autonomă, mascată sub așa-zisul „statut al raionului etnocultural Taraclia” vine să distorsioneze întreg sistemul de funcționare al statului Republica Moldova, coraportul autorităților publice centrale cu autoritățile publice locale, avînd un caracter vădit discriminatoriu, promovînd interesul regional în detrimentul interesului național.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Plus la aceasta, proiectul de lege contravine constatărilor elucidate în mai multe hotărîri ale Curții Constituționale.

Sub aspectul inserării prevederilor în proiect ce presupun schimbarea sistemului electoral, Curtea Constituțională s-a expus în Hotărîrea nr.35 din 10 octombrie 2000, Hotărîrea nr.15 din 27.05.1998, Decizia Curții Constituționale nr.4 din 14.05.2013.

Totodată, Curtea Constituțională s-a pronunțat și asupra limitelor autonomiei locale într-un stat unitar (vezi HCC nr.14 din 18.05.2004), menționînd că pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității. În cazul nostru, intențiile autorului, exprimate prin prevederile proiectului de lege, sînt orientate spre acordarea unui statut special de autonomie raionului Taraclia, fapt ce depășește limitele autonomiei locale și chiar prezintă pericolul dezvoltării separatismului în regiune.

După cum am constatat în prezentul raport de expertiză, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorii nu prevăd sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale.

Referitor la acest aspect, Hotărîrea Curții Constituționale nr. 5 din 18.02.2011 notează:

"Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete. În interpretarea prevederii art.131 alin.(4) din Constituție Curtea a relevat că aceasta indirect va fi coroborată cu normele Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847- XIII din 24.05.1997, potrivit căreia procedura de elaborare și adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul exclusiv al acestei legi (art.15 alin.(1)).

Potrivit art.11 alin.(5) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1997, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit; nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art.6 din Constituție, în conformitate cu art.134 alin.(3) din Constituție, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu."

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței CtEDO. Aplicarea în practică a prevederilor proiectului în cauză poate duce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului, în mod special la interzicerea discriminării de orice natură (art.14 CEDO și art.1 din protocolul nr. 12 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, realizarea prevederilor cuprinse în proiectul de lege vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cât și asupra populației.

Suplimentar la cele menționate mai sus în raport, acordarea unui statut special de autonomie locală raionului Taraclia reprezintă și o discriminare în raport cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit reprezintă o discriminare a întregii populații. Este necesar de a sublinia că, promovarea unui interes regional în detrimentul interesului național constituie pericol pentru apariția fenomenelor de corupție și separatism, de destabilizare a situației sociale, economice, politice din țară, de perturbare a întregului sistem de funcționare a administrației publice centrale și locale.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Concluzii

Reieșind din cuprinsul textului proiectului de lege, acesta are ca scop acordarea raionului Taraclia unui statut etnocultural distinct în direcția dezvoltării identității naționale și culturale a bulgarilor, însă, de facto, acordă o autonomie lărgită acestei unități administrativ teritoriale.

Prevederile proiectului contravin mai multor norme constituționale. Normele conținute în proiect nicidecum nu se încadrează în scopul promovării proiectului, enunțat de autori ca unul cu caracter social-cultural, ce reglementează probleme de educație, limbă sau cultură. Din contra, desprindem intenția de a crea pe teritoriul Republicii Moldova încă o unitate administrativ teritorială autonomă cu statut special (similar UTA Găgăuzia), dar care este ascunsă sub „statut al raionului etnocultural Taraclia”. Astfel, autorii neglijează prevederile Constituției, care statuează că Republica Moldova este un stat unitar, integru și indivizibil.

Totodată, un șir de prevederi din proiect urmează a fi corelate cu legislația corelativă, în mod special cu Legea privind administrația publică locală, Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul țării, Codul audiovizualului, Codul educației al Republicii Moldova, etc.

Ca remarcă generală, notăm că în prezent Constituția asigură pe deplin accesul la educație, dezvoltarea și propagarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a tuturor minorităților din Republica

Moldova, inclusiv celor bulgare. Plus la aceasta, Republica Moldova dispune de un cadru legislativ instituțional complex și eficient privind protecția drepturilor minorităților naționale, implicit a minorității bulgare, racordat la instrumentele internaționale în domeniu. Acesta consfințește un șir important de drepturi ale persoanelor care aparțin unei minorități naționale: la educație și la instruire în limba maternă, la fondarea instituțiilor de învățământ, la utilizarea liberă a limbii materne, la informare în limba maternă, la fondarea mijloacelor de informare în masă, la alegerea confesiunii, la asociere în organizații, de a participa la administrarea treburilor publice, etc. În speță, de la obținerea independenței Republicii Moldova și pînă în prezent, populația bulgară s-a bucurat în permanență de susținere din partea statului în vederea păstrării identității, limbii, culturii și tradițiilor etniei bulgare.

Reieșind din datele statistice disponibile la moment, obținute la Recensămîntul populației din 2004, doar în 8 unități administrativ teritoriale din 26 ce fac parte din raionul Taraclia majoritatea persoanelor constituie persoane de etnie bulgară, în celelalte numărul majoritar al populației fiind format din moldoveni, ucraineni, ruși și găgăuzi. Pornind de la toate aceste circumstanțe, enunțate mai sus, 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, aducînd atingere principiului egalității în drepturi a persoanelor.

Proiectul de lege contravine constatrilor elucidate în mai multe hotărîri ale Curții Constituționale, ce se referă la astfel de aspecte precum: schimbarea sistemului electoral, limitele autonomiei locale într-un stat unitar, cheltuieli financiare bugetare la implementarea proiectului fără acoperire și accept din partea Guvernului.

În contextul în care conceptual acest proiect de lege este contrar Constituției Republicii Moldova, cît și legislației corelative, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale, ori acest proiect deviază chiar de la standardele naționale. Totodată, aspirația de a crea pe teritoriul Republicii Moldova încă o unitate administrativ teritorială autonomă, mascată sub așa-zisul „statut al raionului etnocultural Taraclia” deviază de la standardele internaționale privind protecția drepturilor minorităților naționale, ba mai mult, vine să distorsioneze întreg sistemul de funcționare al statului Republica Moldova, coraportul autorităților publice centrale cu autoritățile publice locale, avînd un caracter vădit discriminatoriu, promovînd interesul regional în detrimentul interesului național.

Aplicarea în practică a prevederilor proiectului în cauză poate duce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului, în mod special la interzicerea discriminării de orice natură.

Ca remarci generale referitor la respectarea cerințelor legale de înaintare a unei inițiative legislative, dorim să notăm următoarele:

1) În nota informativă, ce însoțește proiectul de lege, autorii nu au adus argumente convingătoare privind necesitatea acordării unui statut etnocultural raionului Taraclia. Totodată, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ.

2) Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la etapa actuală nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia. Acest fapt contravine procedurilor referitor la transparența în procesul decizional.

3) Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, iar, în final, avizele (în mod obligatoriu avizul Guvernului) recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

4) Lipsesc expertizele juridice, anticorupție, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

5) Reieșind din prevederile proiectului, implementarea viitoarei legi va genera costuri suplimentare din buget, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nu indică în nota informativă o argumentare suficientă, cu calcule detaliate și precise.

6) Textul întregului proiect de lege nu respectă cerințele tehnicii legislative de elaborare a unui proiect de act legislativ, în mod special notăm aspecte ce țin de limbaj, reguli de ortografie, punctuație, construcția

deficitară a articolelor, etc.

Proiectul de lege este gender neutru. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, realizarea prevederilor cuprinse în proiectul de lege vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cât și asupra populației. Acordarea unui statut special de autonomie locală raionului Taraclia reprezintă o discriminare în raport cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit reprezintă o discriminare a întregii populații. Promovarea unui interes regional în detrimentul interesului național constituie pericole pentru apariția fenomenelor de corupție și separatism, de destabilizare a situației sociale, economice, politice din țară, de perturbare a întregului sistem de funcționare a administrației publice centrale și locale.

Reieșind din cele constatate în prezentul raport de expertiză, considerăm inoportun adoptarea acestui proiect de lege de către Parlament.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției