

Pr. 164/25.05.17

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2 - 3356 din 09.06 2017
La nr.164 din 26.05.2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea și modificarea Codului educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014 (art.15, 79, 104, 105).

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>1177</u>	
"13"	<u>06</u>	2017
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4198 din 09.06.2017

la proiectul de lege privind completarea și modificarea Codului educației nr.152 din 17 iulie 2014 (art. 15, 79, 104, 105)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este un grup de 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”*

Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleasi legi prevede ca „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Cu referire la proiect, autorii nu au respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, proiectul a fost remis Centrului Național Anticorupție la data de 26.05.2017, însă a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la data de 25.05.2017, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

De asemenea, autorii proiectului nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că autorii nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu au respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată nerespectarea rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Atât proiectul cât și nota informativă a proiectului nu stipulează expres scopul promovării acestuia.

Analizând prevederile proiectului și nota informativă, se constată că proiectul are drept scop modificarea și completarea Codului educației în vederea abordării diferențiate a sistemului organelor de conducere ale instituțiilor de învățământ superior publice și instituțiilor de învățământ superior private.

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

Proiectul promovează interesele instituțiilor de învățământ superior (publice sau private), de a beneficia de reglementări exprese privind înființarea instituțiilor de învățământ, constituirea și componența Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională, modalitatea de alegere a rectorului, precum și a decanului/șefului de departament/catedră.

În altă ordine de idei, proiectul promovează interesele fondatorilor universităților private de a beneficia de autonomie universitară extinsă în ceea ce privește organizarea și autogestionarea instituțiilor/unităților pe care le dețin.

Aparent, interesele promovate corespund interesului public însă datorită caracterului normelor propuse se creează riscuri cu privire la respectarea standardelor educaționale de stat (standarde de conținut, standarde de competență, standarde naționale de referință și standarde de acreditare), a metodelor de învățare, predare și evaluare, precum și la respectarea procedurilor de asigurare a calității în învățământul superior.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. **Suficiența argumentării din nota informativă.** În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „*nota informativă care include:*
a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;”

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și prezintă argumente insuficiente în vederea probării soluțiilor promovate în proiect. În acest sens, evidențiem că autorul în nota informativă pune accent doar pe dreptul fondatorului/fondatorilor universităților private de a dispune de „o autonomie mai largă privind guvernanta”, fapt ce poate afecta calitatea și misiunea învățământului superior național.

Astfel, se remarcă lipsa prezentării informațiilor referitor la efectul social, cultural și educațional a prevederilor proiectului, după cum o cere art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. **Argumentarea economică-financiară.** Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”.

Se constată că textul proiectului conține formulări ambigue. Autorul urmează să revadă proiectul prin prisma recomandărilor înaintate pentru a explica/defini termeni utilizați în proiect, dar neconsacrați în legislația din domeniul educației, pentru a corespunde cerințelor prevăzute de art.19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii. În acest sens, se evidențiază conflict intern de norme între pct.2 și 5 din proiect în ceea ce privește modul de constituire a Consiliului în

instituțiile private.

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

Proiectul reglementează activitatea instituțiilor de învățământ superior publice de a institui prevederi exprese privind sistemul organelor de conducere ale acestora. Astfel, stabilirea clară a mecanismului de selectare și constituirea a organelor de conducere din cadrul universităților va contribui la o transparentizare și optimizare a procesului.

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

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

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

1.	Art.I pct.1 din proiect (La art.15 din Codul educației se adaugă un alineat nou)	
	(4) Inițiativa înființării instituției de învățământ publice aparține Guvernului. Inițiativa înființării instituției de învățământ private aparține unei fundații, unei asociații, unui cult religios sau <u>unui furnizor de educație</u> în conformitate cu prevederile prezentei legi.	
	Obiecții: Sintagma „furnizor de educație” denotă neclaritate în cuprinsul normei, deoarece este un termen neconsacrat în legislație și nu este definit/explicat expres în textul proiectului, precum și nici în Codul educației. Pericolul acestui factor constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestei sintagme, practici care pot fi aplicate abuziv și să ofere posibilitatea subiecților cointeresați să promoveze interese nelegitime.	
	Recomandări: Definirea/explicarea termenului „furnizor de educație”.	
	Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Generale
2.	Art.I pct.2, pct.5 și pct.13	
	2. După alin.(5) al art.79 se adaugă un alineat nou cu următorul conținut: (6) Structurile și funcțiile de conducere ale instituțiilor de învățământ private, atribuțiile, modul de constituire, precum și alte considerente legate de statutul acestora sunt stabilite <u>în conformitate cu prevederile prezentei legi și cu avizul consultativ al fondatorului.</u> 5. După alin.(2) al art.104 se adaugă un alineat nou cu următorul conținut:	

	<p>(2¹) Consiliul pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor de învățământ private <u>se constituie de către fondatori.</u></p> <p>13. După alin.(3) al art.105 se adaugă un alineat nou cu următorul conținut: (3¹) Rectorul instituțiilor de învățământ private se alege de către <u>Consiliul pentru dezvoltarea strategică instituțională.</u></p> <p>Obiecții: Se menționează că art.102 al Codului educației enumeră componența sistemului organelor de conducere ale instituțiilor de învățământ superior, iar Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională se include în acest sistem.</p> <p>Norma pct.2 din proiect prevede că structura, funcțiile de conducere ale instituțiilor de învățământ private, atribuțiile, modul de constituire, precum și „alte considerente legate de statutul acestora” vor fi stabilite „în conformitate cu prevederile prezentei legi și cu avizul consultativ al fondatorului”. Prin urmare, examinând prevederile în vigoare și cele ale proiectului, se constată că acestea sunt redactate imprecis, neclar și interpretabil, fiind dificil de a determina expres structura și modul de constituire a organelor de conducere ale instituțiilor de învățământ private (Consiliul pentru dezvoltare strategică instituțională, în continuare - Consiliului).</p> <p>Astfel, se evidențiază că proiectul stabilește expres componența Consiliului în instituțiile de învățământ publice, iar în cele private doar la norme de trimitere defectuoase.</p> <p>Totodată, se constată un conflict intern de norme între pct.2 și 5 din proiect, fapt ce va genera interpretări și aplicări discreționare a normelor în ceea ce privește modul de constituire a Consiliului în instituțiile de învățământ. Pct.2 stabilește că modul de constituire a organelor de conducere ale instituțiilor de învățământ private este efectuat „și cu avizul consultativ al fondatorului”, iar la pct.5 – Consiliul pentru dezvoltare strategică instituțională „se constituie de către fondatori”.</p> <p>Lipsa clară a normei privind componența și constituirea Consiliului în instituțiile private, va oferi posibilitatea fondatorilor să-l constituie după regulile convenabile pentru a promova interese proprii. De asemenea, există riscul ca lipsa membrilor calificați în componența Consiliului poată să genereze ineficiența exercitării atribuțiilor expuse la art.104 din Codul educației. De asemenea, neclaritatea normelor citate, are efecte similare și asupra procedurii de alegere a rectorului în cadrul instituțiilor private.</p> <p>Astfel, insuficiența/incoerența cadrului normativ generează aplicarea discreționară a normelor, ceea ce poate să legalizeze actele de corupție privind traficul de influență, conflictul de interese și/sau favoritismul.</p> <p>Recomandări: Redactarea prevederilor proiectului cu stabilirea expresă a constituirii și componenței Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor de învățământ private.</p> <table border="1" data-bbox="209 1630 1495 1883"> <tr> <td data-bbox="209 1630 802 1883"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td data-bbox="802 1630 1495 1883"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism 		
3.	Art.1 pct.3 și pct.6		

	<p>3. În alineatul (1) al articolului 104 după cuvântul „instituțională” se adaugă sintagma „a instituțiilor de învățământ publice și a instituțiilor de învățământ private”, astfel articolul va avea următorul conținut:</p> <p>(1) Consiliul pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor/unităților de învățământ publice și a instituțiilor/unităților de învățământ private are următoarele competente și atribuții:</p> <p>6. În alineatul (3) al articolului 104 după cuvântul „instituțională” se adaugă sintagma „a instituțiilor de învățământ publice și a instituțiilor de învățământ private”, astfel articolul va avea următorul conținut:</p> <p>(3) Membrii Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor/unităților de învățământ publice și a instituțiilor/unităților de învățământ private se desemnează pentru un mandat de 5 ani.</p> <p>Obiecții: Autorul stipulează expres completarea normei și, totodată, indică conținutul următorului articol, însă acestea diferă ca conținut, fapt ce generează neclaritate și confuzii.</p> <p>Recomandări: Uniformizarea textului normei.</p> <table border="1" data-bbox="231 801 1495 958"> <tr> <td data-bbox="231 801 815 958"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive </td> <td data-bbox="815 801 1495 958"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		
<p>4.</p>	<p>Art.I pct.4</p> <p>4. În alineatul (2) al articolului 104 după cuvântul „instituțională” se adaugă sintagma „a instituțiilor de învățământ publice”, astfel articolul va avea următorul conținut:</p> <p>(2) Consiliul pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor de învățământ publice se constituie din nouă membri, după cum urmează:</p> <p>Obiecții: Prin prisma obiecției analizate de la pct.2 al compartimentului III al raportului de expertiză anticorupție, se consideră irelevant de a diferenția după tipul de proprietate a instituțiilor de învățământ - constituirea Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională a instituțiilor de învățământ superior.</p> <p>Atât pentru instituțiile de învățământ superior private, cât și cele publice, calitatea de membru al Consiliului obligă la o înaltă calificare, la realizarea competențelor atribuite prin lege, cu respectarea principiilor managementului învățământului și asigurarea calității învățământului superior.</p> <p>Recomandări: Excluderea pct.4 din proiect.</p> <table border="1" data-bbox="231 1541 1495 1686"> <tr> <td data-bbox="231 1541 815 1686"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive </td> <td data-bbox="815 1541 1495 1686"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		
<p>5.</p>	<p>Art.I pct.9</p> <p>În alineatul (6) al articolului 104 după cuvântul „instituțională” se adaugă sintagma „a instituțiilor de învățământ publice”, astfel articolul va avea următorul conținut:</p> <p>(6) La constituirea Consiliului pentru dezvoltarea strategică instituțională a instituțiilor de învățământ publice se respectă principiul egalității de gen.</p> <p>Obiecții: Norma instituie prevederi care creează condiții favorabile pentru a favoriza instituțiile de învățământ private în vederea nerespectării principiul egalității de gen.</p>		

Recomandări: Excluderea pct.9 din proiect.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop reglementarea diferențiată a instituțiilor de învățământ superior, după tipul de proprietate (publice sau private) în ceea ce privește structura, funcțiile de conducere ale instituțiilor de învățământ, atribuțiile și modul de constituire a acestora.

În cadrul procesului de elaborare nu au fost asigurate rigorile de transparență decizională. Nota informativă stabilește argumente care nu justifică pe deplin soluțiile proiectului.

Prevederile proiectului conțin factori și riscuri de corupție, iar autorul urmează să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

09 iunie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina Galamaga, inspector *Galamaga*