



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

Nr. 06/2-4506 din 03.08 2017
Nr.242 din 20 ^{16.01.17} martie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului Educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4343 din 03.08.2017

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului Educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014

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, aprobate 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 și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect

Autor al inițiativei legislative sunt un grup de deputați din 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 aceleași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 20.08.2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 21.03.2017, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Proiectul de lege are drept scop sporirea gradului de protecție socială a studenților prin stabilirea unor garanții minimale cu privire la nivelul bursei studentești. Astfel, se propune ca nivelul minim al bursei studentești, care se stabilește anual de Guvern, să depășească valoarea minimului de existență pentru anul precedent”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune asigurarea studenților cu burse de studii echitabile, care să nu fie mai mici de cât valoarea minimului de existență calculat pentru anul precedent.

Astfel, scopul real al proiectului corespunde cu scopul anunțat de autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele studenților din Republica Moldova, de a beneficia de burse de studii mai mari, de cât cele acordate în prezent. Prin urmare, susținerea educației la nivel național reprezintă o garanție din partea statului și corespunde interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. Potrivit art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative: „Concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă 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;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”.

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând

necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

I.5.2. Argumentarea economico-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”*.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, precum și prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare suplimentare. În acest sens, nota informativă stipulează *„Costul acestui proiect se estimează la circa 60 mln. lei pe an. Resursele financiare pot fi identificate din contul economiilor și a eficientizării unui șir de cheltuieli administrative ale statului”*. Totodată, autorul nu a venit cu o soluție în ceea ce privește disponibilitatea bugetului de stat de a acoperi aceste cheltuieli.

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; [...]”.

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, care permit interpretarea abuzivă a normelor, ceea ce constituie un factor de coruptibilitate a acestora (pentru detalii, a se vedea compartimentul III al raportului).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate prevederi ce contravin normelor legale în vigoare (Codului educației) în ce privește stabilirea exactă a subiecților ce vor beneficia de burse calculate conform normelor propuse. Aspectele date au fost analizate detaliat în conținutul compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele propuse se referă la obligațiile autorităților administrației publice centrale care au în subordine instituții de învățământ superioare (Ministerul Educației, Culturii și Cercetării etc.) de a asigura studenții cu burse de studii, conform noilor cerințe statuate în proiect.

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.

În acest sens, normele proiectului vor contribui la asigurarea unor drepturi constituționale pentru cetățenii Republicii Moldova, în special prin prisma art.35 din Constituția Republicii Moldova care consacră „dreptul la învățătură”.

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

1.	<p>Articol unic, pct.1 din proiect</p> <p>1. Alineatul (2) al art.136 va avea următorul conținut: <i>„Cuantumul minim al bursei studentești se stabilește la un nivel ce va depăși valoarea minimului de existență pentru anul precedent”</i>.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Sintagma „bursei studentești” permite interpretări abuzive privind stabilirea tuturor categoriilor de studenți/elevi ce vor beneficia, odată cu adoptarea proiectului de mărirea bursei de studii.</p> <p>În acest sens, atenționăm că Codul educației prevede la art.136 că „(1) <u>Elevii și studenții au următoarele drepturi: [...] c) să beneficieze, în condițiile legii, de bursă, al cărei cuantum se stabilește de Guvern</u>”.</p> <p>Totodată, Hotărârii Guvernului nr.1009 din 01.09.2006 stabilește „Regulamentul-cadru cu privire la modul și condițiile de <u>acordare a bursei pentru studenții ciclul I, ciclul II, studii superioare integrate, învățământ medical și farmaceutic din instituțiile de învățământ superior, elevii din instituțiile de învățământ profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar și profesional tehnic secundar și persoanele care studiază în învățământul postuniversitar</u>”. Astfel, textul legii trebuie expus cu exactitate pentru a asigura garanțiile minimale privind nivelul bursei de studii atât studenților, cât și elevilor, în condițiile actualei legislații. În caz contrar, elevii din instituțiile de învățământ profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar și profesional tehnic secundar riscă să rămână în afara acestor garanții oferite de proiect.</p> <p>Expunerea generală a textului legii permite interpretarea preferențială a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare și prezintă un risc de corupție.</p> <p>Totodată, ambiguitatea expunerii și reglementării domeniului sus-enunțat va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de neconformare sau refuzul de a acorda burse conform noilor cerințe.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Expunerea normei analizate în următoarea redacție: <i>” Alineatul (2) al art.136 va avea următorul conținut: „Cuantumul minim al bursei de studii acordate studenților și elevilor, în condițiile legii se stabilește la un nivel ce va depăși valoarea minimului de existență pentru anul precedent”</i>.</p> <table border="1" data-bbox="243 1741 1485 1968"> <tr> <td data-bbox="243 1741 828 1968"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Utilizarea neuniformă a termenilor • Concurența normelor de drept • Prevederi discriminatorii </td> <td data-bbox="828 1741 1485 1968"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Utilizarea neuniformă a termenilor • Concurența normelor de drept • Prevederi discriminatorii 	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Utilizarea neuniformă a termenilor • Concurența normelor de drept • Prevederi discriminatorii 	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism 		

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă, al cărui scop constă în asigurarea studenților cu burse de studii echitabile, care să nu fie mai mici de cât valoarea minimumului de existență calculat pentru anul precedent.

Autorul nu a respectat, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

În normele propuse au fost identificate formulări ambigui ce admit interpretări abuzive, ceea ce creează confuzii la identificarea tuturor subiecților asupra cărora se vor răsfrânge normele propuse.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

03 august 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Diacenco, inspector superior

