



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea Codului educației al Republicii Moldova nr.152/2014 (nr.127 din 07 aprilie 2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și expune următoarele considerente.

I. Evaluarea generală a proiectului de act normativ:

1. Proiectul legii a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art. 73 din Constituție și prevederilor art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, proiectul legii supus avizării are drept scop creșterea funcționalității sistemului de management al procesului de învățământ la nivelul UTA Găgăuzia.

3. Potrivit prevederilor art. 30 din Legea nr.100/2017, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr.1, care va cuprinde un șir de compartimente, prevăzute la alin. (1) lit. g) – k). Este de menționat că, autorii proiectului nu au respectat condițiile obligatorii, ce țin de structurarea notei informative.

4. Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, potrivit art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, autorul menționează că, implementarea prevederilor proiectului nu necesită o majorare a fondurilor bugetare și implică necesitatea modificărilor corespunzătoare la Hotărârea Guvernului nr. 404/2015.

5. Conform prevederilor art. 58 din Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

6. Potrivit art. 35 din Legea nr. 100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru cele elaborate de deputați.

II. Observații de conținut și de respectare a cerințelor tehnicii legislative:

1. La art. I

La pct.1

La alin. (5) al art. 18, atragem atenție la utilizarea diferită a denumirii „organul local de specialitate în domeniul învățământului”. În vederea respectării prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, conform căreia terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă, sintagma „organul de ramură din domeniul educației” se va substitui prin sintagma „organul local de specialitate în domeniul învățământului”.

Obiecția cu privire la denumirea organului local de specialitate se referă la toate cazurile utilizate în proiectul de lege.

La pct. 2

2.1. Cu referire la modificarea propusă pentru alin. (1) al art. 21, considerăm nefondată propunerea autorului de a face referire expresă la organul executiv „Comitetul Executiv al Găgăuziei”.

Constituția Republicii Moldova prevede la art. 111 alin. (3) că, *„În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.”*

Potrivit noțiunilor de bază din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, prin noțiunea *„autorități ale administrației publice locale de nivel special* se au în vedere Adunarea Populară, Guvernatorul și Comitetul executiv, care sunt constituite și activează pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia care are un nivel special de administrare pentru soluționarea problemelor cu caracter politic, economic și cultural în interesul întregii populații”. Accentuăm că prin noțiunea *„autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea se au în vedere* autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”.

În cazul acceptării propunerii autorului, se cere a fi enumerate toate organele/autoritățile responsabile ale administrației publice locale de nivelul al doilea, precum și ale nivelului întâi.

Această obiecție se referă și la propunerea autorului pentru alin. (7) al art. 21.

2.2. Alin. (3) al art. 21 din Codul educației prevede expres că, *„Instituțiile publice de învățământ special și de învățământ profesional tehnic sînt înființate, reorganizate și lichidate la inițiativa fondatorilor, cu aprobarea Guvernului.”*

Autorul propune acordarea competenței Consiliului Executiv al Găgăuziei de a coordona (de a participa, de a se expune) în privința inițiativei fondatorilor cu privire la înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice de învățământ special și de învățământ profesional tehnic pe teritoriul UTA Găgăuzia.

Accentuăm asupra faptului că nu este clar cum se va efectua procedura de coordonare și care vor fi efectele în cazul în care Comitetul Executiv nu este de acord.

Considerăm că, propunerea autorului nu se încadrează în limitele cadrului legal. Potrivit prevederilor alin. (1) și (2) al art. 69 din Codul educației, *instituțiile de învățământ profesional tehnic sânt subordonate Ministerului Educației și Cercetării și, după caz, organelor centrale de resort. Instituțiile de învățământ profesional tehnic funcționează în baza unui regulament propriu, elaborat în conformitate cu regulamentul-cadru aprobat de Ministerul Educației și Cercetării.*

Educația reprezintă o prioritate națională și factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere (art. 4 din Codul educației). Politica în sfera învățământului se stabilește de către stat. Prin urmare, este dreptul și obligația statului de a stabili căile, conținutul și standardele, ce urmează să asigure dreptul la învățătură într-un mod optim.

Educația este o competență exclusivă și o responsabilitate a statului, în persoana Guvernului, care nu poate fi descentralizată și transferată în competența altor nivele ale administrației publice. Autonomia locală, inclusiv autonomia UTA Găgăuzia se încadrează în anumite limite, care sunt determinate de lege, fiind excluse posibilitățile de derogare și interpretare eronată a prerogativelor administrației publice locale. Transferul temporar ale unor atribuții din domeniul educației către autoritățile locale se admite doar din punct de vedere al eficienței, însă numai prin mecanismul delegării și cu acoperirea integrală a tuturor cheltuielilor.

În acest sens, atragem atenția că Codul educației prevede la art. 33 alin. (1) că învățământul pentru copiii și elevii cu cerințe educaționale speciale este gratuit. Statul asigură incluziunea copiilor și elevilor cu cerințe educaționale speciale prin abordarea individualizată, determinarea formei de incluziune, examinarea și/sau reexaminarea complexă a copilului sau elevului cu cerințe educaționale speciale, realizate în baza unei metodologii aprobate de Ministerul Educației și Cercetării de către structuri abilitate, constituite la nivel central și local, care funcționează în modul stabilit de Guvern (alin.(3)).

Art. 59 alin. (2) din Codul educației prevede că, *instituțiile de învățământ profesional tehnic sânt înființate, reorganizate și lichidate de către Guvern la inițiativa fondatorului (alin. (2)). Organizarea generală a învățământului profesional tehnic este reglementată de prezentul cod și de regulamentul-cadru aprobat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (alin. (3)). Formarea profesională în instituțiile de învățământ profesional tehnic se organizează în baza standardelor și Curriculumului în învățământul profesional tehnic (alin. (4)).*

Întru dezvoltarea acestor norme, legiuitorul a stabilit expres la atribuțiile Guvernului în domeniul educației că, Guvernul decide asupra propunerilor Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, ale altor autorități administrative centrale și ale instituțiilor publice privind înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor publice de învățământ special, profesional tehnic, superior și de formare continuă (art. 139 lit. f)).

Prin urmare, menționăm că înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor publice de învățământ special și de învățământ profesional tehnic este de competența exclusivă a statului, în persoana Guvernului. Astfel,

modificările propuse de către autor pentru art.21 contravin normelor ce se conțin în Codul educației.

La pct. 3

3.1. În textul de modificare a alin. (4) al art. 48 cuvintele „se elimină” se vor substitui prin cuvintele „se exclude”.

3.2. Din redacția propusă de către autor la art.48 alin.(5) nu este clară viziunea referitor la organizarea concursului public de selectare a conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului din UTA Găgăuzia, cu toate că această condiție obligatorie reiese din prevederile alin. (4) al art. 48 din Cod. Pentru respectarea clarității și preciziei și pentru evitarea diferitor interpretări, propunerea autorului necesită a fi revăzută sub acest aspect.

3.3. La art.48 alin.(5), atragem atenție la textul „*deține calitatea de membru al Comitetului Executiv, pe durata activității Comitetului Executiv al Găgăuziei. Demisia din componența Comitetului Executiv al Găgăuziei atrage demisia șefului organului de ramură în domeniul educației al UTA Găgăuzia*”, care urmează a fi excluse, deoarece aceste dispoziții nu se încadrează în cadrul normativ în vigoare – Codul educației.

Aceste dispoziții reprezintă norme juridice speciale, care urmează a fi aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați, doar în raza teritoriului administrat de UTA Găgăuzia.

Potrivit prevederilor art. 17 din Legea nr. 100/2017, „(1) *Autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, în limitele competenței stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, de Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), de Legea nr. 173/2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria), precum și de alte acte normative, adoptă legi locale și alte acte normative care se aplică doar în raza teritoriului administrat de către acestea. (2) *La adoptarea, aprobarea, emiterea și aplicarea actelor normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se ține cont de principiul corespunderii acestora legislației Republicii Moldova.*”*

În acest sens, menționăm că dispozițiile propuse de către autori, urmează a fi dezvoltate în legea locală a UTA Găgăuzia. Astfel, modificarea propusă pentru alin.(5), urmează a fi revăzută conceptual.

La pct.6

Textul de la pct. 6 se va expune conform cerințelor tehnicii legislative:

„6. În denumirea și în textul articolului 141, cuvintele „și ale UTA Găgăuzia” se exclud.”

La pct.7

7.1. Atragem atenție că, normele alin. (1) și (2) ale art. 141¹ necesită a fi revizuite din punct de vedere conceptual, precum și din punct de vedere ale tehnicii legislative.

7.2. Referitor la competența Adunării Populare de a adopta legi locale în domeniul educației, menționăm că, politica statului în sfera educației, organizarea și funcționarea sistemului de învățământ sînt determinate și reglementate prin Codul educației, care este Legea de bază în acest domeniu. Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a

statului, pentru asigurarea realizării scopului de interes național, educația constituind o prioritate națională, este în drept să reglementeze cadrul juridic al raporturilor privind proiectarea, organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului de educație din Republica Moldova. Activitatea în domeniul învățământului reprezintă un proces organizat de instruire și educație, prin care persoana atinge un anumit nivel de pregătire fizică, intelectuală și spirituală, stabilit de stat. Autoritățile Găgăuziei au obligația de a respecta legile Republicii Moldova potrivit prevederilor constituționale – art. 1 alin. (3) și art. 2 din Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și Regulamentului Găgăuziei. Astfel, Adunarea Populară a Găgăuziei, investită cu dreptul de a adopta acte normative locale, în limitele competenței sale, poate adopta acte normative locale, doar întru executarea/implementarea prevederilor legale reglementate prin Codul educației.

7.3. Pe lângă atribuția de a adopta acte normative locale întru executarea prevederilor legale în domeniul educației, adoptate de organul suprem legislativ, propunem completarea cu atribuția Adunării Populare a Găgăuziei de a exercita controlul asupra executării legilor din domeniul educației de către organele și persoanele competente.

7.4. La alin. (2) referitor la competențele Comitetului executiv al Găgăuziei:
- la lit.a) textul se va substitui prin textul „*realizează politica statului în domeniul educației pe teritoriul UTA Găgăuzia*”;

- norma de la lit. c) necesită a fi revăzută. Propunem substituirea textului „*inițiază Guvernului o hotărâre*” cu textul „*formulează și prezintă Ministerului Educației și Cercetării propuneri*”;

- la lit.d) textul „*organizează elaborarea proiectelor de acte legislative în domeniul educației*” se va substitui cu textul „*asigură elaborarea proiectelor de acte normative întru executarea/implementarea Codului educației*”;

- la lit.e) sintagma „*Culturii și Cercetării*” se va exclude;

- la lit. f) cuvintele „*controlează activitățile*” se vor substitui prin cuvintele „*monitorizează activitatea*”;

- la lit. g) norma este neclară și creează diferite interpretări. Atragem atenție la expresia „*planul regional*”, „*bugetul regional*”, „*finanțare de natură stimulativă*”, care urmează a fi revăzute. Potrivit legislației în vigoare (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014), bugetul public național cuprinde bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală; bugetele locale. Prin urmare, întru respectarea condițiilor preciziei și clarității, precum și întru asigurarea transparenței și excluderea elementelor de coruptibilitate, norma de la lit.g) necesită a fi revăzută.

2. La art. II

Cu referire la intrarea în vigoare, menționăm că potrivit alin. (1) al art. 56 din Legea nr. 100/2017, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Poate fi stabilită o altă dată, conform alin. (3) al aceluiași articol, doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea

angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

Reieșind din reglementările enunțate mai sus și din conținutul proiectului de lege, constatăm că reglementările din proiectul de lege supus avizării nu se încadrează în norma alin. (3) al art. 56 din Legea nr.100/2017 și prin urmare, considerăm că momentul intrării în vigoare, urmează a fi conformat prevederilor alin.(1) din același articol.

3. În concluzie, menționăm că textul proiectului de lege urmează a fi revăzut și redactat, ținând cont de obiecțiile și propunerile din prezentul aviz.

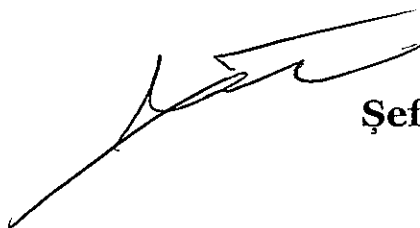
Ținând cont de faptul că proiectul dat vizează interesele unității administrativ teritoriale Găgăuzia ținem să menționăm că, pentru asigurarea mecanismului de cooperare între Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a Găgăuziei, la data de 20 noiembrie 2015, prin Hotărârea Parlamentului nr. 206 a fost creat Grupul de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. La art. 4 din Hotărârea menționată sunt statuate obiectivele grupului de lucru precum:

- instituirea dialogului continuu dintre Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Populară a Găgăuziei în vederea asigurării, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova;

- consolidarea legislației naționale în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia și delimitarea competențelor organelor centrale și celor ale autonomiei prin analizarea legislației naționale și a celei din autonomie și formularea proiectelor de modificare și completare a acestora;

- crearea unui mecanism permanent de consultări pentru prevenirea și soluționarea impedimentelor posibile dintre autoritățile centrale și UTA Găgăuzia.

Reieșind din cele expuse, întru asigurarea respectării Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 344/1944 privind statutul juridic special al Găgăuziei, Hotărârii Parlamentului nr. 206/2015, precum și întru identificarea soluțiilor optime, ținând cont și de practica entităților autonome din țările Uniunii Europene, recomandăm transmiterea proiectului de lege nr. 127 din 07.04.2022 pentru a fi discutat/examinat pe platforma Grupului de lucru menționat supra.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex.: Silvia Cojocari
tel: 022 820 576