



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 467/26.11.20  
CEM

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-8069 din 17.12.2020

La nr. 467 din 26.11.2020

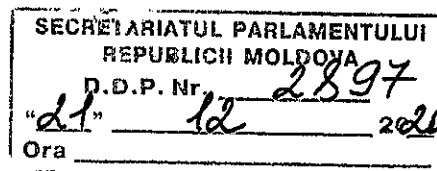
## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.152/2014 privind Codul educației al Republicii Moldova.

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

Director

Ruslan FLOCEA







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/7012 din 15.12.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.152/2014 privind Codul educației al Republicii Moldova**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autori al proiectului de act normativ este un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

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 aceleiași 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 26.11.2020, 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 30.11.2020, 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.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În cadrul notei informative autorul stabilește că: *„Modificările propuse la Codul educației sunt alineate la atribuțiile UTA Găgăuzia în domeniul educației, de competența autorităților publice ale UTA Găgăuzia în acest domeniu, precum și de mecanismul interacțiunii acestora. [...]*

*Aceste modificări și completări au ca scop armonizarea legislației Republicii Moldova și formarea unui sistem funcțional de gestionare a procesului educațional la nivelul UTA Găgăuzia.”*

Analizând prevederile propuse se constată că acesta are drept scop reglementarea sistemului educațional din UTA Găgăuzia, prin stabilirea unei proceduri diferențiate de înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor educaționale. La fel, se propune individualizarea procedurii de numire a conducerii organului local de specialitate în domeniul educației în zona UTA Găgăuzia. Prin urmare, normele elaborate servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesul UTA Găgăuzia de a beneficia de un cadru normativ perfecționat și modificat privind organizarea și funcționarea sistemului educațional. Totodată, în proiect au fost identificate unele prevederi cu o aplicabilitate preferențială vis-a-vis de numirea conducerii organului local de specialitate în domeniul educației în zona UTA Găgăuzia, ceea ce prezintă un risc de corupție (a se vedea Art.I pct.3 alin.(3) din proiect).

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de *„nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Potrivit notei informative: „*punerea în aplicare a proiectului de lege nu va necesita alocarea de fonduri bugetare suplimentare din bugetul Republicii Moldova.*”

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]*”.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze procedura de numire a organului local de specialitate în domeniul educației în zona UTA Găgăuzia (a se vedea Art.I pct.3 alin.(3) din proiect).

Formulări ambigui permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În urma efectuării expertizei anticorupție s-a constatat că anumite prevederi ale proiectului contravin unor norme de drept reglementate de Codul educației nr.152/2014, în special normele care vin să reglementeze procedura înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățămînt profesional tehnic.

Totodată, unele prevederi contravin Legii integrității nr.82/2017, sub aspectul obligativității organizării concursurilor publice în cadrul entităților publice.

Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele elaborate vizează direct activitatea Comitetului executiv al Găgăuziei care va fi autoritatea la nivel local responsabilă de coordonarea și controlul politicii regionale în domeniul educației, în sensul art.17 din Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) stabilește expres că „Comitetul executiv al Găgăuziei asigură: [...] h) elaborarea și realizarea programelor în domeniul învățământului, culturii, ocrotirii sănătății, culturii fizice și sportului, asistenței sociale, precum și ocrotirea și valorificarea monumentelor de istorie și cultură”.

Totodată, proiectul vine cu modificarea procedurii de numire a organului locale de specialitate în domeniul educației în zona UTA Găgăuzia. Procedura de numire excluzând organizarea unui concurs în acest sens, ceea ce prezintă un risc de corupție și poate afecta transparența activității acestei autorități locale. Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### 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 -
<p><b>Art.I pct.2 potrivit proiectului.</b></p> <p>La art.21</p> <p>- la alineatul (3), după sintagma: „cu aprobarea Guvernului”, se completează cu textul: „<u>și pe teritoriul UTA Găgăuzia, cu aprobarea Comitetului Executiv</u>”;</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Modificarea propusă va acorda posibilitatea creării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ special și de învățământ profesional tehnic în UTA Găgăuzia, exclusiv cu aprobarea Comitetului executiv, fără aprobarea/coordonarea a acestui fapt cu Guvernul Republicii Moldova. O asemenea abordare contravine art.69 din Codul Educației care prevede expres că „(1) <u>Instituțiile de învățământ profesional tehnic sunt subordonate Ministerului Educației, Culturii și Cercetării</u> și, după caz, organelor centrale de resort. (2) <u>Instituțiile de învățământ profesional tehnic funcționează în baza unui regulament propriu, elaborat în conformitate cu regulamentul-cadru aprobat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării</u>”.</p> <p>Mai mult ca atât, art.59 din cod stabilește expres că „(2) <u>Instituțiile de învățământ profesional tehnic sunt înființate, reorganizate și lichidate de către Guvern la inițiativa fondatorului.</u> (3) <u>Organizarea generală a învățământului profesional tehnic este reglementată de prezentul cod și de regulamentul-cadru aprobat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării.</u> (4) Formarea profesională în instituțiile de învățământ profesional tehnic se organizează în baza standardelor și Curriculumului în învățământul profesional tehnic”. Din prevederile sus-citate deducem că Codul educației (art.59 și art.69) nu prevede o procedură diferențiată pentru instituțiile de învățământ tehnic din zona UTA Găgăuzia, aceste structuri de învățământ fiind create/reorganizate/lichidate de către Guvernul Republicii Moldova, în conformitate cu Cadrul Național al Calificărilor, elaborat în baza standardelor ocupaționale pentru fiecare nivel al învățământului profesional (a se vedea art.66 din Codul educației). Optăm pentru o reglementare constantă și echilibrată în ceea ce</p>

privește crearea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor de învățământ special și de învățământ profesional tehnic pe întreg teritoriu a Republicii Moldova.

Prin urmare, se contată că normele propuse contravin cadrului legal național, iar la aplicarea acestora vor apărea conflicte între normele de drept ale Codului educației, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Subsidiar, lipsa unei reglementări concise la capitolul crearea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor de învățământ special și de învățământ profesional tehnic va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

#### **Recomandări:**

Excluderea de la Art.I pct.2 din proiect, a prevederii:

"- la alineatul (3), după sintagma: „cu aprobarea Guvernului”, se completează cu textul: „și pe teritoriul UTA Găgăuzia, cu aprobarea Comitetului Executiv”;

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere pasivă
  - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

- 2 -

#### **Art.I pct.3 potrivit proiectului.**

- articolul se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) Șeful organului de ramură al UTA Găgăuzia în domeniul educației deține calitatea de membru al Comitetului Executiv, este numit și demis prin hotărârea Adunării Populare, la propunerea Guvernatorului (Bașkanului) a Găgăuziei.”

#### **Obiecții:**

Un prim aspect ce trebuie evidențiat constă în utilizarea diferită a terminologiei utilizate în cadrul proiectului și legislația în vigoare. Aici facem referire la termenul de „șef al organului de ramură” utilizat de autor și aceeași termenul de „conducător al organului local de specialitate în domeniul învățământului” care este un termen stabilit de Codul educației (a se vedea art.48 alin.(4) din cod).

În acest sens, art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative reglementează expres „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; [...] c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene [...]”.

Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Totodată, atenționăm că procedura de numire a conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului, propusă de proiect exclude etapa concursului, care e una esențială pentru identificarea candidatului perfect. În acest sens, norma sus-citată stabilește doar că acesta va fi numit și demis prin hotărârea Adunării Populare, la propunerea Guvernatorului (Bașkanului) a Găgăuziei. Astfel, în opinia

noastră procedura selectării unui candidat prin concurs public este esențială pentru un stat de drept și pentru a garanta transparența funcției date (care este una publică și de interes regional).

Cu referire la organizarea unui concurs public pentru o funcție publică, Legea integrității nr.82/2017 prevede expres la art.11 „Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare”. Totodată, legea sus-citată stabilește și condițiile obligatorii care trebuie întreprinse pentru a garanta accesibilitatea și transparența concursului public.

În lipsa unui concurs public de selectare a conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului și numirea candidatului doar, exclude și stabilirea unor criterii vis-a-vis de această funcție. Astfel, la aplicarea prevederii propuse nu se va cunoaște ce condiții minime trebuie să întrunească persoana numită pentru a fi garantat profesionalismul și integritatea acesteia.

În concluzie, lipsa reglementării coerente și excluderea concursului public de selectare a conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului, acordă proiectului un caracter declarativ și permite interpretarea extensivă a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare. Totodată, formularea propusă va face imposibilă tragerea la răspundere a subiectului responsabil, pentru luarea unor decizii abuzive, în ceea ce privește numirea/selectarea conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului.

#### **Recomandări:**

Excluderea de la Art.1 pct.3 din proiect, a prevederilor:

"- la alineatul (4), sintagma: „prin hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei” se elimină;

- articolul se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) Șeful organului de ramură al UTA Găgăuzia în domeniul educației deține calitatea de membru al Comitetului Executiv, este numit și demis prin hotărârea Adunării Populare, la propunerea Guvernatorului (Bașkanului) a Găgăuziei.”

#### **Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism



#### **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova în scopul reglementării sistemului educațional din UTA Găgăuzia.

Autorul nu a respectat în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

Totodată, în proiect se atesta introducerea unor termene noi în legislația națională care la aplicare pot admite interpretări abuzive. La fel, unele norme propuse contravin legislației naționale, inclusiv celei din domeniul educației, în speță prevederile care vin să reglementeze modul de numire a conducătorului organului local de specialitate în domeniul învățământului în UTA Găgăuzia.

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

15.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Cristina DIACENCO, Inspector principal*



