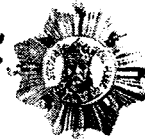




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2. 1608 din 07.03 2018
La nr. 37 din 15 februarie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii privind modificarea și completarea Codului educației (art.31).

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
O.D.P. Nr.	<u>506</u>
"13" 03	2018
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4820 din 05.03.2018

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului educației (art.31)

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, 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

Autor al inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop final bine definit, menționându-se doar că *"Proiectul respectiv propune eliminarea restricției, astfel încât un elev să poată să se înscrie la examenul de bacalaureat de câte ori dorește până când îl va promova"*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amendarea articolului 31 al Codului educației și prevede ca în decursul unui an examenul de bacalaureat să fie posibil de susținut de patru ori (sesiunea de bază și repetată, și încă două sesiuni suplimentare cu achitarea unei taxe).

Prin urmare, deși autorul nu indică expres scopul final, promovarea proiectului nu urmărește scopuri ascunse.

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

Proiectul promovează interesele persoanelor care doresc să promoveze examenul național de bacalaureat, ceea ce este conform interesului public.

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;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

În nota informativă, autorul justifică necesitatea promovării proiectului, fiind expuse condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite și consecințele realizării normelor elaborate. Potrivit autorului, *"În acest context, este important de remarcat faptul ca prevederea respectivă (anularea notelor pozitive obținute) este destul de restrictivă care ar putea fi o barieră nejustificată pentru elevii care doresc să finalizeze învățământul liceal. Limitarea, atât a numărului de încercări, dar și a perioadei în care un elev poate să susțină examenul de bacalaureat nu este oportună. Sistemul liceal nu trebuie să pedepsească elevii, dar se le oferă condiții rezonabile pentru ca toți care doresc să finalizeze treapta liceală în mod real să aibă această șansă. [...] Considerăm nejustificat și extins termenul de 1 an de așteptare.*

Cunoștințele acumulate pot fi deteriorate sau modificate datorită termenului de așteptare extins nemotivat și nejustificat. Posibilitatea de a susține examenul de bacalaureat ar trebui să fie creată și pe parcursul anului, nu doar în perioada de vară."

Argumentele prezentate de autor în nota informativă respectă rigorile stipulate la 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 necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național. În sensul dat, organizarea examenului de bacalaureat presupune crearea Centrelor de Bacalaureat pentru fiecare sesiune de examinare, selectarea evaluatorilor care vor elabora testele pentru fiecare sesiune repetată, crearea bazei de date a persoanelor care nu au susținut examenul de bacalaureat la sesiunile repetate, iar realizarea acestor acțiuni presupune cheltuieli financiare, care evident, vor fi alocate din bugetul de stat. Or, conform art.48 alin.(1) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/25.07.2014 *"Anual, în conformitate cu calendarul bugetar, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și îl prezintă spre informare Parlamentului"*, iar potrivit Legii bugetului de stat, anual sunt aprobate mijloace financiare necesare la cheltuieli inclusiv și în domeniul educației.

Prin urmare, deși autorul mizează pe faptul că taxa pretinsă va fi stabilită în dependență de costurile aferente organizării examenului de bacalaureat, acesta nu a prezentat calcule detaliate privind estimarea cuantumului acestor cheltuielilor și mărimii taxei.

Conform art.131 alin.(4) și alin.(6) din Constituție, *"orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern și nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*.

Prin urmare, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitate scontată a scopului propus. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

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; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/25.07.2014 referitor la autoritatea competentă de stabilire a mărimii taxei pretinse prin proiect (a se vedea analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză).

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și Agenției Naționale pentru Curriculum și Evaluare, instituții responsabile de organizarea examenului de bacalaureat. Însă, unele norme ale proiectului examinate atribuie impropriu pentru Ministerul Educației, Culturii și Cercetării în ce privește stabilirea taxei de examen pentru persoanele care nu au promovat examenul de bacalaureat în decurs a două încercări (a se vedea analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză).

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

Articolul I pct.3 potrivit proiectului legii privind modificarea și completarea Codului educației
Art.I - Codul educației se modifică și se completează după cum urmează: [...]

3. La articolul 31 se adaugă un alineat nou (9/2) cu următorul conținut:

"(9/2) Taxa de examen menționată la alineatul (9) se stabilește anual, de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării."

Obiecții:

Conform art.31 alin.(9/2) din proiect taxa de examen se stabilește de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, autorul atribuind, astfel, dreptul Ministerului să decidă mărimea taxei, ceea ce contravine Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/25.07.2014, care prevede la art.43 alin.(2) că *"Nomenclatorul lucrărilor și serviciilor contra plată efectuate și/sau prestate de către autoritățile/instituțiile bugetare și mărimea tarifelor la servicii se stabilesc de către Guvern sau, după caz, de către autoritățile administrației publice locale, în funcție de bugetul de la care se finanțează autoritatea/instituția bugetară."*

Instituirea prin proiect Ministerului Educației, Culturii și Cercetării a atribuției improprie de stabilire a mărimii taxei de examen pentru persoanele care nu au promovat examenul de bacalaureat în decurs a două încercări (sesiunea de bază și repetată), va face imposibil tragerea la răspundere a persoanelor responsabile, care la implementare vor conștientiza impunitatea pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, ceea ce va perpetua săvârșirea depășirilor a atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Substituirea sintagmei "Ministerul Educației, Culturii și Cercetării" cu sintagma "Guvern".

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în vederea eliminării restricției, astfel încât un elev să poată să se înscrie la examenul de bacalaureat de câte ori dorește până când îl va promova. În sensul dat, prin proiect se propune amendarea articolului 31 al Codului educației și prevede ca în decursul unui an examenul de bacalaureat să fie posibil de susținut de patru ori (sesiunea de bază și repetată, și încă două sesiuni suplimentare cu achitarea unei taxe).

Proiectul promovează interesele persoanelor care doresc să promoveze examenul național de bacalaureat, ceea ce este conform interesului public.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă nu conține argumente justificative în ce privește mărimea taxei, aceasta necesită a fi completată cu date suplimentare privind fundamentarea economico-financiară, și anume

prezentarea unui calcul detaliat privind estimarea cuantumului cheltuielilor legate de organizarea sesiunilor repetate a examenului de bacalaureat, care vor forma mărimea taxei pretinse. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituției.

De asemenea, în proiect au fost identificate norme ce instituie atribuții improprii pentru Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, norme ce contravin Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/25.07.2014, referitor la stabilirea taxei de examen pentru persoanele care nu au promovat examenul de bacalaureat în decurs a două încercări.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

05.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Șef secție