



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

83/12.06.19
200
113

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

Nr. 06/2-3683 din 28.06, 2019
La nr. 63 din 12.06.2019

Parlamentul Republicii Moldova

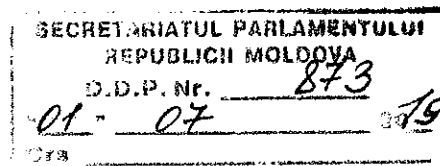
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Creciu Ilie
Tel.: 022 257 308





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5908 din 28.06.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.270/2018; Legea nr.303/2018)

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

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 normativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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."

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „se propun un șir de modificări care vor elimina lacunele existente și vor rezulta într-o grilă de salarizare mai echitabilă și motivantă: în raport cu directorii și directorii adjuncți [...] în raport cu cadrele didactice [...] în raport cu dădacele și asistenții educatorului”.

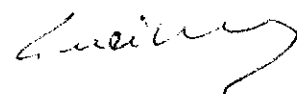
Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 2 legi care vizează reglementarea salarizării personalului din domeniul învățământului. În acest sens se propune majorarea claselor de salarizare pentru directorii instituțiilor de învățământ și, totodată, reducerea valorii de referință de la 1800 la 1600 lei; se stabilesc sporuri pentru dirigenția claselor și controlul caietelor; se propune modificarea condițiilor în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere pot desfășura activitate didactică etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea reglementărilor care privesc salarizarea în domeniul învățământului, fapt care servește interesului public.

Totuși, unele prevederi din proiect nu corespund principiului predictibilității și certitudinii normelor juridice deoarece sunt formulate de o manieră ambiguă creând condiții de interpretări diferite și aplicare abuzivă.



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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, nota informativă, în special pct. 2.4, nu explică cu precizie condițiile concrete în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere vor avea posibilitatea să desfășoare activitate didactică. La acest compartiment informațiile sunt sumare și nu pot clarifica sensul proiectului. În acest context, prin prisma analizei reflectată la compartimentul III din prezentul Raport, se recomandă complinirea notei informative.

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*".

Având în vedere natura relațiilor sociale reglementate de proiect, implementarea proiectului presupune alocarea resurselor financiare suplimentare. În nota informativă se menționează următoarele: „*Costurile totale urmează a fi calculate în colaborare cu Ministerul Finanțelor în procesul de definitivare a inițiativei legislative*".

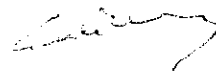
În acest context se consemnează despre necesitatea fundamentării economico-financiare a proiectului și evaluarea impactului acestuia asupra bugetului public național în vederea stabilirii posibilității de realizare practică.

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, [...]".

La art. I pct. 2., proiectul conține prevederi al căror conținut nu profilează sensul exact al normei juridice. Formularea ambiguă a normei juridice reprezintă un factor de risc care admite interpretări abuzive și, respectiv, un comportament arbitrar al agenților publici. Detaliile asupra acestor aspecte sunt prezentate la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

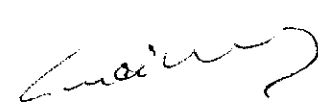
II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul propune modificări la modalitatea de salarizare în domeniul învățământului. Totodată, se urmărește modificarea condițiilor în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere pot desfășura activitate didactică. Acest ultim aspect este reglementat defectuos în proiect deoarece norma în care se conține este formulată de o manieră echivocă și nu oferă soluții concrete pentru toate situațiile. Analiza detaliată în această privință este reflectată la compartimentul III din prezentul Raport.

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



Art. I pct. 2. alin. 2) din proiect

„Art. I. - Anexa nr. 7 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul initar de salarizare în sectorul bugetar [...], se modifică după cum urmează:

2. În note:

la punctul 17, alineatul al treilea va avea următorul cuprins:

Prin derogare de la art. 24 alin. (3), se permite conducătorilor instituțiilor de învățământ și cadrelor didactice cu funcții de conducere din instituțiile indicate să desfășoare activitate didactică în limita numărului maxim de ore la o disciplină în învățământul gimnazial, prevăzut de către Planul-cadru pentru clasele I-IX aprobat de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova”.

Obiecții:

Prin norma precitată se urmărește modificarea condițiilor în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere din aceste instituții au posibilitatea să desfășoare activitate didactică.

În privința normei respective sunt specificate următoarele obiecții:

- este dificil de înțeles sensul normei în condițiile în care aceasta are ca destinatari conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere din instituțiile respective, însă posibilitatea de a desfășura activitate didactică are ca indicator de referință disciplinele din învățământul gimnazial. Norma se referă la conducătorii tuturor instituțiilor de învățământ, fără a face vreo specificare în acest sens, având în vedere că potrivit art. 15 din Codul educației există 14 tipuri de instituții de învățământ, spre exemplu: instituție de învățământ secundar; instituție de învățământ profesional tehnic secundar; instituție de învățământ superior ș.a. Astfel, este ambiguă soluționarea situației, prin prisma proiectului, când un conducător de instituție de învățământ profesional tehnic sau superior va intenționa să desfășoare activitate didactică.

Pentru îmbunătățirea normei, se propune eliminarea expresiei „în învățământul gimnazial”, astfel încât să fie cert faptul că conducătorii pot desfășura activitate didactică în limita numărului maxim de ore la o disciplină conform specificului instituției de învățământ în care activează;

- o altă incertitudine care rezultă din proiect este dificultatea de a distinge aplicabilitatea normei: conducătorii pot desfășura activitate didactică la o singură disciplină sau la mai multe discipline însă în limita numărului de ore ale celei mai solicitante discipline. Maniera formulării normei analizate nu oferă o soluție clară și precisă, din contra, admite varii interpretări. În acest sens, urmează a fi redactată norma astfel încât să fie clar dacă un conducător sau un cadru didactic cu funcție de conducere pot desfășura activitate didactică la o singură disciplină sau la mai multe discipline.

Pericolul aplicării normei în redacția actuală constă în acordarea posibilităților de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Posibilitățile agenților publici care sunt formulate de o manieră ambiguă, determină posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de ele. Formularea neclară a acestor drepturi generează posibilitatea alegerii de către funcționar a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea cărora urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Se recomandă excluderea, din norma analizată, a expresiilor „în învățământul gimnazial” și „pentru clasele I-

IX", astfel încât să fie cert faptul că conducătorii și cadrele didactice cu funcții de conducere pot desfășura activitate didactică în limita numărului maxim de ore la o disciplină specifică instituției de învățământ în care activează.

De asemenea, urmează a fi concretizat faptul dacă un conducător sau un cadru didactic cu funcție de conducere pot desfășura activitate didactică la o singură disciplină sau la mai multe discipline.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

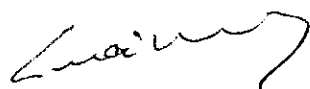
Prin proiect se propune modificarea a 2 legi care vizează reglementarea salarizării personalului din domeniul învățământului. În acest sens se propune majorarea claselor de salarizare pentru directorii instituțiilor de învățământ și, totodată, reducerea valorii de referință de la 1800 la 1600 lei; se stabilesc sporuri pentru dirigenția claselor și controlul caietelor; se propune modificarea condițiilor în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere pot desfășura activitate didactică etc.

Propunerea de modificare a condițiilor în care conducătorii instituțiilor de învățământ și cadrele didactice cu funcții de conducere pot desfășura activitate didactică este reglementată defectuos în proiect deoarece norma în care se conține este formulată de o manieră echivocă și nu profilează sensul exact al normei juridice.

În nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară a proiectului, fiind necesară complinirea notei în acest sens.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

28.06.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal