

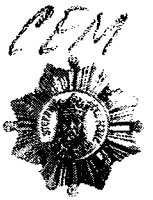


CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 50/22.02.18



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

Nr. 06/2.1621 din 13.03. 2018
La nr. 50 din 22 februarie 2018

**Biroul Permanent al Parlamentului
Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului educației.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: N.Cheptea
Tel.: 022/ 257-420

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>526</u>	
"14"	<u>03</u>	<u>2018</u>
Ora	_____	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4837 din 13.03.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului educației (art.24)

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, 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 și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

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

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, scopul acestuia constă în „*asigurarea modului de realizare a învățământului antepreșcolar.*”

Prin proiect se propune o nouă redacție a art.24 din Codul educației „Educația antepreșcolară” care reglementează modul de organizare și funcționare a creșelor ca instituție de educație timpurie.

Prin urmare, scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor proiectului nemijlocit.

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

Proiectul promovează interesele persoanelor care au copii până la vârsta de 3 ani, însă aceste interese nu sunt în detrimentul 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."

Autorul a reliefat în conținutul notei informative principalele prevederi ale acestuia și finalitățile urmărite prin implementarea amendamentelor propuse, întrunind generic exigențele stabilite de prevederile art.20 al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

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"*.

Potrivit autorului, proiectul de lege nu necesită surse suplimentare de la bugetul de stat.

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; [...]"

Prin proiect se operează cu terminologie neuniformă întru reglementarea modului de funcționare a instituțiilor antepreșcolare (creșe-grădinițe). Aspectele ce vizează factorii și riscurile de corupție aferente utilizării unei terminologii neuniforme sunt analizate detaliat în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prevederile proiectului contravin normelor art.15 și 23 din Codul educației, la compartimentul privind tipurile instituțiilor de învățământ și modul de organizare a educației timpurii.

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

Prevederile proiectului se răsfrâng asupra activității Ministerului Educației, Culturii și Cercetării care va asigura modul de activitate și funcționare al creșelor.

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 -

Art.1, pct.1, art.24 Codul educației

Articolul 24. Educația antepreșcolară

- (1) Educația antepreșcolară se realizează în familie, în creșe sau instituții rezidențiale pentru copii rămași fără ocrotirea părintească.
- (2) Creșele sunt specializate în oferirea serviciilor cu caracter social, medical, educațional pentru creșterea, îngrijirea și educarea copiilor de vârstă fragedă. [...]
- (4) În localitățile cu un număr mai mic de populație vor fi înființate creșe-grădinițe în cadrul cărora vor activa grupe pentru copii de până la 3 ani.
- (5) Regulamentul de activitate al creșelor și al creșelor-grădinițe, precum și standardele minime de calitate vor fi elaborate de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării.

Obiecții:

Prevederea alin.(1) al art.24 este în contradicție cu norma art.15 al Codului educației, potrivit căruia „*instituția de educație antepreșcolară este realizată prin creșă și centru comunitar de educație timpurie*”. Pe când norma din proiect se răsfrânge și asupra instituțiilor rezidențiale pentru copii rămași fără ocrotirea părintească.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă și uniformă a prevederilor legale și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei care se va aplica într-o situație concretă.

Totodată, este oportun de a menține normele legale ale art.24 din Codul educației care să asigure compartimentul privind finanțarea educației antepreșcolare, și anume că educația antepreșcolară realizată în familie va fi finanțată de la bugetul public național, iar educația antepreșcolară, la nivel local, va fi finanțată de la bugetele locale.

Utilizarea, la alin.(2) al art.24 din proiect, a sintagmei „*vârstă fragedă*” nu corespunde terminologiei utilizate în domeniul educației. Astfel, potrivit art.23 alin.(2) lit.a) din Codul educației se prevede că „*educația antepreșcolară, se aplică pentru copiii cu vârsta de la 0 la 3 ani*”. Prin urmare, creșele sunt instituțiile de învățământ pentru creșterea, îngrijirea și educarea copiilor până la vârsta de 3 ani.

Sintagma „*creșe-grădinițe*” de la alin.(4) al art.24 nu corespunde prevederilor art.23 alin.(3) al Codului educației, potrivit căruia „*Educația timpurie se desfășoară în creșe, grădinițe, centre comunitare de educație timpurie sau în alte instituții care prestează servicii în conformitate cu standardele educaționale de stat*”. Astfel, creșele și grădinile sunt stabilite ca două instituții de învățământ separate.

În redacția defectuoasă a normei, există riscul ca prevederea să fie interpretată și aplicată abuziv de către

responsabilii de implementarea normelor din Codul educației.

La alin.(5) art.24 lipsesc norme care să asigure procedura de aprobare a mecanismului de activitate al creșelor și al grădinițelor și a standardelor minime de calitate. Astfel, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării va fi responsabil de elaborarea mecanismului enunțat mai sus, iar procedura de aprobare va fi realizată de către Guvern.

Recomandări:

La alin.(1) art.24 de substituit sintagma „sau instituții rezidențiale pentru copii rămași fără ocrotirea părintească” cu sintagma „și centru comunitar de educație timpurie” și de completat cu propoziția „Educația antepreșcolară realizată în familie va fi finanțată de la bugetul public național, iar educația antepreșcolară, la nivel local, va fi finanțată de la bugetele locale.”

La alin.(2) art.24 sintagma „vârstă fragedă” de substituit cu sintagma „până la 3 ani”.

La alin.(4) și (5) art.24 sintagma „creșe-grădinițe” de substituit cu cuvântul „creșe” și de completat după cuvântul „Cercetării” cu sintagma „și aprobat prin Hotărâre de Guvern”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un deputat din Parlamentul Republicii Moldova cu respectarea cerințelor de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional. Prevederile proiectului modifică modul de organizare și funcționare a sistemului de educație antepreșcolară.

În cadrul expertizei proiectului au fost identificați factori de risc manifestați prin conflicte de norme cu prevederile art.15 și 23 din Codul educației, la capitolul privind tipurile instituțiilor de învățământ și modul de organizare a educației timpurii.

Se recomandă autorului să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor raportului de expertiză.

13.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Natalia CHEPTEA, Inspector principal

