

22 Decembrie 2008, nr. 348

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la HG pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea și selectarea manualelor

La solicitarea unui jurnalist

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Reieșind din preambulul Hotărârii Guvernului, aceasta a fost adoptată întru executarea Legii învățămîntului.

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Deoarece raportul de expertiză este prezentat la o hotărîre a Guvernului în vigoare, este dificil de a evalua suficiența argumentării acesteia la momentul examinării și aprobării de către Guvern.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Hotărîrea Guvernului, dar și Regulamentul aprobat de aceasta, nu conțin referințe la standardele comunitare sau alte standarde internaționale.

4. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Deoarece raportul de expertiză este prezentat la o hotărîre a Guvernului în vigoare, este dificil de a stabili dacă a fost sau nu a fost făcută fundamentarea economico-financiară la momentul examinării și aprobării de către Guvern.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. În rezultatul analizei textului hotărîrii Guvernului, admitem că sunt promovate anumite interese de ordin politic, precum și alte interese particulare, odată ce s-a procedat la aprobarea unei hotărîri de Guvern, care, în opinia noastră, nu este conformă Constituției și elimină din procesul de elaborare și selectare a manualelor un șir de instituții (spre exemplu editurile).

6. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. În opinia noastră, HG afectează anumite interese de ordin general (aprobarea unui act, care nu este concordant cu Legea Supremă a țării, dar care în textul său face

referință la obligativitatea corespunderii manualelor Constituției și unui șir de legi abstracte), dar și particulare, deoarece exclude din „competiție” participarea editurilor, monopolizând astfel domeniul de elaborare, selectare și editare a manualelor.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile actului normativ supus expertizei nu sînt conforme legislației naționale și contravine:

- * Constituției Republicii Moldova (art. 102 alin. (2));
- * Legii învățămîntului (articolele 38 și 41).

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

9. Reglementarea activității autorităților publice. Hotărîrea Guvernului instituie noi entități în competența cărora va fi atribuit procesul de evaluare și selectare a manualelor:

- * Consiliul Republican pentru Aprobarea Manualelor (p. 2 din HG și capitolul II al Regulamentului);
- * Comisiile de concurs (capitolul III din Regulament);
- * Grupul de experți (capitolul IV din Regulament).

Modul de reglementare al procesului de constituire și a activității acestor entități este foarte difuz și suscită un șir de obiecții (a se vedea în acest sens Tabelul de mai jos).

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul	<u>În temeiul Legii învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995</u>	Nu este clar de ce preambulul HG nu face referință la un articol concret în baza căruia este stabilită obligația de a elabora Regulamentul respectiv? Presupunem că această referință nu a fost făcută, deoarece, potrivit articolelor 38 și 41 din Legea 547/1995 această obligație revine Ministerului Educației și Tineretului, dar nici într-un caz unui Consiliu Republican. Considerăm că acest fapt, contravine alin. (2) art. 102 din Constituție, potrivit căruia „Hotărîrile (Guvernului) se adoptă întru executarea legilor”. În cazul hotărîrii Guvernului 753 poate fi constatat că aceasta nu este conformă Constituției.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Revizuirea completă atît a HG, cît și Regulamentului aprobat prin aceasta în vederea excluderii neconcordanței cu Constituția
2	Punctul 2	<u>„2. Se instituie Consiliul Republican pentru Aprobarea Manualelor, care va activa în baza Regulamentului sus-menționat”.</u>	Legea învățămîntului nu prevede instituirea unui Consiliu Republican pentru aprobarea manualelor, această competență revenind Ministerului Educației și Tineretului (a se vedea articolele 38 și 41 din legea 547/1995)	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Revizuirea completă atît a HG, cît și Regulamentului aprobat prin aceasta în vederea excluderii neconcordanței cu Legea învățămîntului.
3	Punctul 3	<u>„3. Se stabilește că reeditarea manualelor se efectuează o dată la 4 ani.”</u>	Nu este clar de unde rezultă acest termen de 4 ani, deoarece Legea învățămîntului, care este și legea de referință la acest capitol, nu stabilește un asemenea termen. Considerăm, că în acest sens, Guvernul și-a depășit limita de intervenție, deoarece termenul a fost fixat în afara oricăror temeuri legale.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Stabilirea unor termene nejustificate	Prevederea respectivă trebuie racordată la Legea învățămîntului, în caz contrar aceasta este sub riscul neconstituționalității (adoptarea unei HG în lipsa unui temei legal).
4	Punctul 1.	<u>Manualele pentru învățămîntul</u>	Este valabilă aceeași obiecție privitor la necesitatea și legalitatea instituirii	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Reexaminarea legalității instituirii

		<i>preuniversitar se selectează prin concurs, care se organizează separat pe fiecare disciplină de studiu de către Consiliul Republican pentru Aprobarea Manualelor.</i>	acestui Consiliu Republican, care, în opinia noastră, este lipsită de orice temei legal.	Atribuții excesive / contrare statutului	acestui Consiliu.
5	Punctul 3.	<i>Anunțul privind elaborarea manuscriselor și ghidurilor pentru profesori/ învățători se face public prin intermediul mijloacelor de informare în masă, inclusiv prin plasarea pe pagina web a Ministerului Educației și Tineretului</i>	Care sunt aceste mijloace de informare în masă: publicații? radio? TV? Prevederea respectivă este extrem de vagă și nu este clar cum și care vor fi mijloacele de implementare practică Din ce resurse financiare se va asigura publicarea anunțului, or CRAM nu are un statut juridic de instituție permanentă și respectiv, nu dispune nici de resurse financiare?	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	
6	Punctele 6 și 7	6. Concursul se anunță cu cel puțin 6 luni înainte de implementarea manualelor. 7. Autorii/ colectivul de autori vor prezenta manuscrisele manualelor pentru evaluare și aprobare în termenele stabilite, dar nu mai târziu de 9 luni de la data anunțării concursului.	Termenele care figurează în Regulament nu par a fi ajustate realității și nu sunt pe deplin corelate. Nu este clar care termen ar trebui să-l respecte autorii, dacă concursul va fi anunțat cu 6 luni înainte de implementarea manualelor, iar ei trebuiau să prezinte manualul nu mai târziu de 9 luni? Ținând cont de faptul că, elaborarea unui manual presupune o activitate laborioasă și de durată, nu este clar cum autorii ar putea să se încadreze într-un termen restrâns de 9 luni de zile din data anunțării concursului. În plus, trebuie să se ia în considerare faptul că odată ce această activitate a fost transmisă practic integral autorilor, ea va deveni foarte costisitoare pentru aceștia (ținând cont de toate cheltuielile directe și aferente). În opinia noastră, aceste prevederi pot fi calificate ca promotoare de interese a unor autori sau grupe de autori, agreeți de către CRAM și care vor ști din start că vor trece de toate concursurile, iar investițiile în procesul de elaborare nu vor fi zadarnice.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Promovarea intereselor contrar interesului public	
7	Punctul 8	<i>În scopul asigurării transparenței concursului de evaluare și selectare a manualelor școlare, manuscrisele acceptate la concurs sunt plasate pe pagina web a Ministerului Educației și Tineretului.</i>	Ar fi fost oportun ca aceste manuscrise să poată fi și comentate, să fie făcute anumite obiecții și propuneri pe marginea acestora, să fie coordonate și cu profesorii/învățătorii din școli, care sunt mai aproape de mediul elevilor. Doar în acest caz ar putea fi invocat principiul transparenței, în caz contrar aceasta va fi doar o acțiune declarativă, pentru că decizia „bun de tipar” oricum va aparține CRAM	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	
8	Capitolul II	Consiliul Republican pentru Aprobarea Manualelor	Revenim la obiecția potrivit căreia instituirea CRAM și delegarea acestuia a unui șir de competențe principale ale MET nu are nici un temei legal.	Coruptibilitate Statut ilegal	Excluderea CRAM din procesul de aprobare a manualelor
9	Punctele 19 și 20	19. În scopul organizării și desfășurării eficiente a concursului pentru selectarea manualelor pentru învățământul preuniversitar, Consiliul creează comisii de concurs pe	Nu este clar care sunt criteriile de selectare a membrilor comisiilor de concurs? De ce comisiile de concurs se creează de către o instituție care nu are statut permanent (CRAM)? Cine selectează membrii acestor comisii? În baza căror criterii?	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	

		<u>discipline de studiu.</u> 20. Comisia de concurs la fiecare disciplină este constituită din 7 persoane <u>și în componența acesteia intră responsabili din cadrul Ministerului Educației și Tineretului, cadre didactice și științifice, specialiști ai direcțiilor generale raionale/ municipale învățământ, tineret și sport.</u>			
10	Punctul 21	Comisia de concurs are următoarele competențe: a) recepționează cererile și actele de participare la concurs ale autorilor/ colectivelor de autori; b) <u>examinează manuscrisele sub aspectul corespunderii cu</u> cerințele de prezentare, obiectivele de curriculum, <u>legislația în vigoare</u> și stabilește acceptarea acestora la concurs; c) recepționează și sistematizează avizele și fișele de evaluare parvenite de la grupul de experți; d) generalizează rezultatele și le prezintă Consiliului spre examinare și aprobare; e) propune Consiliului, <u>în cazul unei evaluări necalitative (incomplete, insuficiente)</u> , efectuate de către grupul de experți, reevaluarea manuscrisului de către un alt/ alți experți.	Care este legislația în vigoare de referință, respectarea căreia va fi verificată de către comisia de concurs? Care vor fi criteriile de stabilire a faptului dacă manuscrisele corespund sau nu corespund legislației în vigoare? Cum va determina comisia de concurs că evaluarea este incompletă sau insuficientă? Care sunt criteriile care stau la baza acestei concluzii?	Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni	
11	Punctul 24	<u>Comisia de concurs este responsabilă pentru corectitudinea evaluării manuscriselor, efectuate de grupul de experți, și prezentarea documentelor finale Consiliului.</u>	Ce se întâmplă dacă comisia nu a fost responsabilă? Vor interveni careva consecințe? Care va fi categoria de răspundere pentru nerespectare?	Coruptibilitate Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	
12	Capitolul IV	<u>Grupul de experți</u>	Care sunt criteriile de selectare a membrilor grupurilor de experți? De ce aceștia sunt responsabili pentru respectarea confidențialității (obligație care nu este prescrisă în Regulament) și de ce este necesar acest principiu? Care e răspunderea pe care o vor purta experții?	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	
13	Punctul 37	37. Manuscrisul trebuie să întrunească următoarele cerințe:	Cerința de corespundere „legislației în vigoare” este extrem de vagă. Nu este clar care legislație este vizată, deoarece potrivit uzanțelor, noțiunea	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	

a) să corespundă legislației în vigoare:

de legislație se referă practic la toate actele normative din Republica Moldova: legi, hotărâri de Parlament, decrete ale Președintelui RM, hotărâri de Guvern, acte departamentale. Justificarea acestei cerințe este necesară, deoarece necorespunderea legislației servește drept criteriu eliminativ (a se vedea punctul 42 din Regulament.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele:

- * Instituirea Consiliului Republican pentru Aprobarea Manualelor nu are nici un temei legal, prin urmare este contrară art. 102 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova;
- * Regulamentul instituie proceduri sofisticate și costisitoare pentru autorii manualelor, creînd condiții inechitabile pentru activitatea acestora;
- * Regulamentul nu definește clar criteriile de selectare a membrilor tuturor entităților vizate în proiect (consiliu, comisii, grupuri de experți), fapt care lasă o umbră de îndoială asupra modului în care aceștia vor fi selectați, inclusiv posibilitatea aplicării unor criterii politice și de loialitate la selectarea acestor membri,
- * Regulamentul stabilește o cerință extrem de vagă, care este și criteriul eliminator de bază: „corespunderea legislației în vigoare”, fapt care presupune că ar putea fi invocată (interpretată) orice normă legală, pentru a respinge un manuscris ce nu va fi convenabil CRAM;
- * Regulamentul nu stabilește posibilitatea contestării deciziilor entităților implicate în procesul selectării și evaluării manualelor etc.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției