

17 August 2007, nr. 268

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii învățământului**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2832 din 31 August 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii învățământului.

### **Evaluarea generală**

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Educației, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Categoria actului legislativ nu este determinată. Deoarece se propune modificarea Legii învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (5) și art. 35 alin (3) ale Legii privind actele legislative, legile organice se modifică prin legi cu aceeași putere juridică sau putere juridică superioară. Astfel, proiectul de lege în cauză face parte din categoria legilor organice și la rândul său poate fi supus modificării sau completării numai de un act juridic cu o forță juridică egală sau superioară.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul elaborării proiectului în cauză a fost generat de necesitatea reformării învățământului superior din Republica Moldova și aducerii legislației în vigoare în concordanță cu tendințele de modernizare a sistemului educațional național, fiind modificate metodologia de alegere, numire și confirmare a organelor de conducere din instituțiile de învățământ superior.

### **Fundamentarea proiectului**

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă menționează necesitatea modificării cadrului normativ de organizare și funcționare a instituțiilor de învățământ superior în acord cu tendințele de modernizare a sistemului educațional național.

Argumentarea pusă la dispoziție de autor conține specificarea potrivit căreia procedurile actuale ce reglementează procedura de alegere, numire și confirmare a organelor de conducere din instituțiile de învățământ superior este prevăzută de diferite acte normative, fapt care creează anumite dificultăți în interpretarea și aplicarea acestora. Afirmția în cauză nu este confirmată de o listă a actelor normative în cauză, care urma să fie anexată la materialele informative.

De asemenea, în Nota informativă nu a fost reflectată efectuarea unei serii de proceduri prealabile, indispensabile elaborării proiectelor de legi:

1. În conformitate cu prevederile art. 18 din Legea 780/2001 o condiție necesară elaborării proiectului de lege este efectuarea unei investigații științifice și a unui studiu comparat;
2. Nu sunt trimeri la experiența și reglementările în domeniu ale altor țări sau corespunderea cu normele acquis-ului comunitar în domeniu, fiind doar specificat că la elaborarea proiectului au fost luate în considerare practicile și experiența altor țări.

**7. 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.

Atît proiectul, cît și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

**8. 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. Analizând proiectul legii, observăm că se propune constituirea unui organ independent - Consiliul Național pentru Confirmarea Rectorilor Instituțiilor de Învățămînt Superior, ceia ce presupune eventuale cheltuieli bugetare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Proiectul nu conține norme care să fie în contradicție directă cu prevederile legislației în vigoare, deși anumite prevederi ale acestuia necesită o reconsiderare și o coordonare cu actele legislative în vigoare. Analiza detaliată a acestor prevederi este enunțată la punctul 13 din prezentul raport de expertiză.

**12. 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.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul reglementează doar tangențial, activitatea autorităților administrației publice centrale. Observațiile critice vor fi analizate la punctul 13 din prezentul raport.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 48 alin (3)	(3) Conducerea instituției de	Caracterul noimei în cauză limitează autonomia universitară și poate	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Excluderea prevederii: "de

		Învățământ superior se realizează în conformitate cu Carta universitară, aprobată de adunarea generală a instituției, <u>de comun acord cu Ministerul Educației și Tineretului.</u>	genera condiții de manifestare a corupției prin transmiterea Ministerului de resort a unor atribuții discreționare.		comun acord cu Ministerul Educației și Tineretului."
2	Art.48 alin (4)	(4) Rectorii instituțiilor de stat de învățământ superior sînt aleși pe bază de concurs, prin vot secret, de adunarea generală a instituțiilor, cu excepția rectorului instituției de învățământ de pe lângă Președintele Republicii Moldova, rectorilor instituțiilor de învățământ superior subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, care sînt numiți în funcție de către autoritățile respective. Rectorii tuturor instituțiilor de stat de învățământ superior sînt confirmați în post prin Decret al Președintelui Republicii Moldova. Rectorii instituțiilor private de învățământ superior sînt confirmați în post în baza deciziei adunării generale a fondatorilor instituției, <u>aprobată de Colegiul Ministerului Educației și Tineretului.</u> "	Alin. (4) la rândul său limitează autonomia universitară a instituțiilor de învățământ privat și poate genera condiții de manifestare a corupției prin transmiterea Ministerului de resort a unor atribuții discreționare.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Întru neadmiterea interpretării discreționare și omiterea unui element al coruptibilității propunem excluderea sintagmei " aprobată de Colegiul Ministerului Educației și Tineretului."
3	Art.48 alin (4)	(4) Rectorii instituțiilor de stat de învățământ superior sînt aleși pe bază de concurs, prin vot secret, <u>de adunarea generală a instituțiilor...</u> "	În cadrul Notei informative este menționat faptul că proiectul prevede constituirea Consiliului Național pentru Confirmarea Rectorilor Instituțiilor de Învățământ Superior, însă în text acest fapt expres nu este prevăzut. Astfel putem presupune că autorul proiectului <u>a comis două greșeli involuntar sau intenționat</u> și anume: ținând cont de faptul că titlul Notei informative aparține proiectului Hotărârii de Guvern, de aici și lipsa prevederii constituirii unui asemenea Consiliu. A doua este sintagma " <u>adunarea generală a instituțiilor</u> ", organ deliberativ care nu este expres prevăzut în art. 46 din Legea învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995. În caz că " <u>adunarea generală a instituțiilor</u> " și este așa numitul Consiliu, atunci e vorba de crearea unei structuri menite practic să lichideze autonomia universitară.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Întru păstrarea autonomiei universitare este necesară ajustarea textului în aspectul substituirii cuvântului "instituțiilor" prin cuvîntul "instituției". Fapt ce ar corespunde normelor acquis-ului comunitar în domeniu. Altfel spus, modificarea propusă (fiind greșeală involuntară sau intenționată) limitează autonomia universitară în domeniul conducerii, funcționării și administrării.
4	Art.48 alin (4/1)	"(4/1) Posturile de conducere în instituția de învățământ superior se ocupă prin concurs pe un termen de patru ani. Aceeași persoană	Nota informativă menționează faptul că elaborarea proiectului de lege este condiționată de dificultățile întâlnite la interpretarea și aplicarea procedurilor de alegere, numire și confirmare a organelor de conducere din instituțiile de învățământ superior,	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Întru evitarea interpretării ambigue propunem completarea alineatului după sintagma " instituția de învățământ

	poate deține același post de conducere doar două mandate consecutive.”;	prevederi care se conțin în diferite acte normative. Astfel, în alineat nu este specificat că prevederea în cauză se referă la instituțiile de stat sau private. Metodologia alegerii, numirii și confirmării în funcție a conducerii instituțiilor de învățământ superior de stat nu prevede procedura revocării din funcție a rectorilor. Fapt ce nu corespunde normelor acquis-ului comunitar în domeniu.	superior” cu sintagma “de stat”.  În acest sens propunem completarea alin. (41) cu următoarea propoziție: “Rectorul poate fi revocat din funcție de către adunarea generală a instituției prin aceeași procedură aplicată la alegerea lui.”.
--	---	---	--

## Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul legii poate fi adoptat cu condiția excluderii elementelor cu caracter de coruptibilitate, menționate în tabelul inclus la punctul 13 din prezentul raport de expertiză și includerea în conformitate cu prevederile art. 6 alin (5), art. 7 alin. (1), (2), art. 27 alin. (1), (2) din Legea 780/2001 a clauzei de adoptare cu indicarea apartenenței proiectului de lege la categoria legilor organice.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**