

24 Decembrie 2009, nr. 430

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea articolului III din Legea nr. 559-XV din 25.12.2003 pentru modificarea și completarea Legii învățământului

(înregistrat în Parlament cu numărul 1952.2009 din 10 Decembrie 2009)

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 articolului III din Legea nr. 559-XV din 25.12.2003 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.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul elaborării proiectului reiese din necesitatea ajustării cadrului legal la starea de fapt în domeniul reglementării activității instituțiilor de învățământ privat, în acest sens fiind propusă suspendarea pe un an a efectului juridic generat de prevederile art. III din Legea nr.559-XV din 25.12.2003 pentru modificarea și completarea Legii învățământului nr.547-XIII din 21 iulie 1995.

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.

Totodată, atragem atenția la faptul că nota informativă se referă nu la proiectul de lege vizat, dar la Hotărârea Guvernului „Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea articolului III din din Legea nr.559-XV din 25 decembrie 2003 pentru modificarea și completarea Legii învățământului nr.547-XIII din 21 iulie 1995”.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă menționează că modificarea este condiționată prin faptul că "este în proces de perfecționare proiectul Codului Educațional, în contextul căruia, după adoptare, instituțiile de învățământ privat urmează să-și racordeze activitatea".

Argumentarea pusă la dispoziție de autor este insuficientă, lipsesc cu desăvârșire date statistice care ar prezenta transparent starea de lucruri în domeniu și condițiile care, de fapt, au impus elaborarea proiectului de lege.

De asemenea nu au fost efectuate fie nu au fost reflectate în nota informativă o serie 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 sînt trimeri la experiența și reglementările în domeniu ale altor țări sau corespunderea cu normele acquis-ului comunitar în domeniu;
3. lipsesc argumentele privind faptul că proiectul de lege contrar prevederilor art. 34 (2) din Legea nr.780/2001 nu intervine cu noi soluții în actul legislativ, în repetate rînduri fiind propus ca efectul juridic al Legii să fie suspendat pe un an.

6. 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. Proiectul nu este însoțit de tabelul de divergențe și nici nota informativă nu face explicații la această cerință legală.

7. 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. Proiectul de lege nu este însoțit de o fundamentare economică financiară și nici nu explică care vor fi efectele asupra instituțiilor de învățămînt.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. O analiză mai aprofundată denotă o criză profundă a sistemului de învățămînt privat din republică. Situația fiind generată atît de legislativ, cît și de autoritățile publice centrale. Proiectul în sine este un purtător de beneficii și interese a unor instituții de învățămînt privat care nu s-au conformat cerințelor Legii. În perioada anilor 2005-2008 articolul III din Legea nr. 559 din 25.12.2003 pentru modificarea și completarea Legii învățămîntului nr. 547-XIII din 21.07.1995 a fost supus modificărilor de trei ori:

1. Legea nr.141-XVI din 30.06.05;
2. Legea nr. 256-XVI din 27.07.06;
3. Legea nr.199-XVI din 26.07.2007.

În pofida faptului că în repetate rînduri a fost modificat termenul de punere în aplicare a prevederilor art.III din Legea nr.559/2003 au rămas instituții de învățămînt privat care nu s-au conformat legii și acesta este mesajul negativ al proiectului, din care se deduce încurajarea instituțiilor de învățămînt să nu execute legea că oricum aceasta va fi modificată, lucru inadmisibil într-un stat de drept.

Este necesar de menționat că pe parcurs au fost elaborate proiecte de legi care conțineau noi soluții în privința asigurării condițiilor de concurență loială și echitabilă pentru toate instituțiile de învățămînt (proiectul legii nr. 2949 plasat pe web-site-ul Parlamentului 20.07.2006). Legislativului i s-a propus excluderea din Lege a alineatelor privind capitalul statutar și obligativitatea deținerii cu titlu de proprietate a bazei materiale. Spre regret, acest proiect de lege a fost respins.

Întru rezolvarea unei situații similare proiectul legii nr. 4603 plasat pe web-site-ul Parlamentului la 05.12.2006 propunea ca prevederile alineatelor (7) și (20) din art. 36 din Legea învățămîntului să nu se aplice pentru seminarele liceal-teologice din republică de rînd cu instituțiile de învățămînt fondate de Uniunea Centrală a Cooperativelor de Consum.

Din nota informativă nu este clar dacă perioada solicitată (un an) este suficientă pentru conformarea instituțiilor de învățămînt privat cerințelor legii sau e doar o suspendare pe un an a efectului juridic al legii. Nu este exclus faptul că după expirarea acestui termen situația se va repeta. Astfel, autorul n-a stabilit niște responsabilități sau măsuri cu caracter de constrîngere față de instituțiile de învățămînt privat care nu se vor conforma noilor prevederi legale.

Proiectul legii nu respectă condițiile de concurență loială și echitabilă, fiind favorizate instituțiile de

învățământ privat care nu s-au conformat legislației, contrar afirmațiilor din nota informativă proiectul de lege nu asigură echitate în abordarea tuturor subiecților sistemului educațional, cu diverse forme de proprietate.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia se identifică prejudicierea indirectă a intereselor unor instituții de învățământ, care s-au conformat cerințelor legale anterioare. Favorizarea unor instituții de învățământ privat, care au manifestat lipsă de respect față de lege scoate în evidență un act de corupție de proporții, astfel aducându-se prejudicii intereselor publice. Aceste prejudicii urmează a fi privite și prin analiza dreptului de proprietate asupra bazei materiale necesare pentru asigurarea procesului de instruire, impuse a fi deținute de instituțiile de învățământ pînă în prezent.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul nu respectă întocmai cerințele Legii privind actele legislative (art.4), conform căruia actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei și o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiecților de drept.

Deși aparent, acest proiect are un scop nobil (susținerea învățământului privat), totuși, trebuie să se țină cont de faptul că în condițiile economiei de piață instituțiile de învățământ privat trebuie să activeze în condiții egale, însă modificările precedente și, respectiv, proiectul de lege supus expertizării favorizează concurența neloyală și practic se promovează în mod direct interesele unor instituții private, fiind creată o situație privilegiată pentru o parte din instituțiile de învățământ privat fapt ce contravine prevederilor Legii cu privire la protecția concurenței nr.1103-XIV din 30.06.2000.

Proiectul în cauză nu corespunde alin. (7) art. 5 din Legea 780/2001, potrivit căruia actul legislativ general cuprinde norme juridice aplicabile tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept ori anumitor categorii de raporturi sau de subiecte, fără a-și pierde caracterul de generalitate.

De asemenea, proiectul de lege contravine prevederilor art. 34 alin. (2) din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative care expres prevede drept condiție generală faptul că "Modificarea intervine pentru a schimba unele soluții din actul legislativ prin altele".

11. 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.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Concluzii

Examinarea și adoptarea proiectului ține de competența Parlamentului, care urmează să se expună și asupra oportunității noilor politici publice propuse de Guvern pentru domeniul învățământului.

Considerăm că proiectul legii favorizează acte de corupție și necesită a fi minuțios examinat. Totodată, proiectul în cauză necesită a fi corelat cu actele legislative în vigoare, în special cu prevederile art. 20, 22 al Legii nr. 780/2001. Considerăm necesară revizuirea proiectului de lege, în vederea asigurării egalității în drepturi a tuturor instituțiilor de învățământ private.

Noile politici publice în ceea ce ține de redimensionarea statutului juridic al instituțiilor de învățământ ar fi mai oportun să fie soluționate concomitent cu adoptarea noului Cod al învățământului pe care Guvernul îl promovează în ultimul timp. Deasemenea, se propune comasarea proiectului în cauză cu proiectul nr.1986 din 14 decembrie 2009, care are drept scop modificarea normelor Legii învățământului ce ține de statutul bazei materiale a instituțiilor de învățământ privat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției