



05 decembrie 2023 nr. 04-3/68-2924

la nr. _____ din _____

Domnului Dan PERCIUN,
Ministrul Educației și Cercetării
secretariat@mec.gov.md

Opinie

cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (din domeniul educației)
(număr unic 1047/MEC/2023)

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului a examinat proiectul pentru modificarea unor acte normative (din domeniul educației), însoțit de nota informativă.

Apreciem preocuparea Ministerului Educației și Cercetării (MEC) pentru crearea unui mediu școlar sigur și prietenos pentru toți actorii educaționali, inclusiv cadrele didactice. După cum ne-am expus și în cadrul consultărilor publice, considerăm că protecția cadrelor didactice poate avea loc doar printr-un proces unitar cu cel al copiilor. Acest proces trebuie să aibă la bază prețuirea demnității umane.

Proiectul de lege actual include în Codul Educației, cu mici ajustări, recompensele și sancțiunile reglementate în Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a instituțiilor de învățământ primar și secundar general, ciclul I și II (în continuare Regulamentul-cadru). În ultimii ani, ministerul a realizat progrese mari, materializate inclusiv prin aprobarea, prin Ordinul MEC nr. 1024/2022, a Metodologiei cu privire la prevenirea și combaterea bullying-ului (în continuare Metodologia) și ulterioara capacitate a profesioniștilor din educație pentru implementarea acesteia. Includerea acestor prevederi în Codul Educației ar reprezenta un pas înapoi.

În Anexa nr. 9, Metodologia reglementează particularitățile folosirii consecințelor în gestionarea situațiilor de bullying. Metodologia menționează că *”Există mai multe strategii prin care putem sancționa comportamentele problematice ale copiilor/ elevilor pentru a descuraja pe viitor manifestarea lor. În practica instituțională se folosesc pedepsele și consecințele logice. Pentru a verifica dacă ceea ce ați aplicat are efect de pedeapsă sau de consecință logică, puneți-vă întrebarea: „Ce l-am învățat pe copil/ elev să facă*



reacționând așa?”. Constatăm că sancțiunile care se doresc pentru comportamentul agresiv al copiilor îndreptat împotriva cadrelor didactice nu se încadrează în acele consecințe logice reglementate pentru comportamentul agresiv al copiilor împotriva semenilor. Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului (CDC) stipulează, în art. 28, că disciplinarea copiilor se face ținând cont de respectarea demnității umane. Nicio sancțiune propusă nu are la bază respectarea demnității umane, care este una dintre valorile de bază ale educației.

Metodologia mai prevede că *”Dezvoltarea abilității de a interacționa pozitiv cu colegii și de a se gândi la urmările pe care le poate avea comportamentul lui asupra altcuiva este posibilă atunci când disciplinarea capătă sens în mintea copiilor/ elevilor (pot identifica o legătură logică între ceea ce primesc în rezultatul unui comportament neadecvat și comportamentul manifestat). De exemplu, dacă râd de un coleg care poartă ochelari și îl numesc, asta o să îl facă să se simtă trist.”*

Reglementarea protecției cadrelor didactice separat de cea a copiilor constituie o abordare ce contravine CDC, inclusiv pentru că nu ține cont de relația dintre titularii de drepturi și titularii de obligații, și cadrului normativ național (Codul Educației, Legea 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți; HG 270/2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistență și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului; Ordinul Ministerului Educației 77/2013 cu privire la procedura de organizare instituțională și de intervenție a lucrătorilor instituțiilor de învățământ în cazurile de abuz, neglijare, exploatare, trafic al copilului; Ordinul Ministerului Educației 858/2013 cu privire la Metodologia de aplicare a Procedurii de organizare instituțională și de intervenție a lucrătorilor instituțiilor de învățământ preuniversitar în cazurile de abuz, neglijare, exploatare, trafic al copilului; Metodologia de prevenire și combatere a bullying-ului).

Această abordare riscă să afecteze realizarea drepturilor copilului, dată fiind interdependența acestora.

De exemplu, riscă să afecteze asigurarea dreptului la opinie. Cunoaștem, din discuțiile cu copiii, că uneori exprimarea de către copil a unei opinii diferite decât cea a cadrului didactic este privită drept dovadă de obraznicie. În contextul dat, exprimarea opiniei ar putea fi sancționată de către cadrul didactic, făcându-se referire la Codul Educației, ca violență psihologică/verbală față de acesta. În cauza Çölgeçen și alții c. Turciei, 2018, CtEDO a constatat violarea dreptului la educație a persoanelor sancționate disciplinar prin exmatriculare/suspendarea studiilor pentru depunerea unor petiții care



exprimau opiniile lor cu privire la necesitatea introducerii unui curs suplimentar/opțional de studiere a limbii de comunicare – kurdă.

Aceste prevederi riscă să compromită, mai presus de toate, protecția copiilor prin aplicarea mecanismului intersectorial de protecție a copiilor față de orice formă de violență. De multe ori, în spatele unui comportament sfidător, furios sau agresiv al unui elev, în special dacă comportamentul este cronic, se află o suferință determinată de expunerea la violență¹, neglijare, sărăcie extremă, sau copilul este victima unor infracțiuni acasă, la școală sau altundeva (lit. a), b) și j) din art. 8, Legea 140/2013). Cercetările au arătat că expunerea copiilor la adversități, experiențe traumatice, modifică creierul și cauzează daune sociale, emoționale, comportamentale și academice. Acești elevi pot fi furioși, deprimați, necooperanți sau distrași². Comentariul General nr. 13/2011 al Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului privind dreptul copiilor la protecție față de orice formă de violență prevede că pentru copiii cu comportament antisocial e nevoie de măsuri educaționale și terapeutice (pct. 41, lit. d)), nicidecum punitive. Deci, elevii care se comportă în moduri problematice sau violente, au nevoie, cât mai urgent, de înțelegere și ajutor.

Există și alte cauze și motive pentru comportamentul agresiv și perturbator la școală. Printre acestea putem enumera: dificultăți de învățare nediagnosticsate, probleme de procesare senzorială (cum ar fi în TSA), ADHD, anxietate și depresie nediagnosticsată, status epileptic. Astfel, există riscul ca pedepsind copilul pentru comportament agresiv, să pierdem din vedere semnale importante care ne comunică că acesta ar putea avea o problemă de sănătate sau de dezvoltare ce necesită o intervenție cât mai precoce. Totodată, ar compromite principiul nondiscriminării și dezideratele educației incluzive (art. 32 din Codul Educației).

Suplimentar, practica judiciară ilustrează că personalul didactic acuzat de săvârșirea unor acte de violență față de copii recurge la „camuflarea propriilor acte de violență” prin prezentarea ca „acte de reacție” sau „o palmă disciplinară inevitabilă” la „comportamentul provocator al copilului.” Sub acest aspect, disponibilitatea unor sancțiuni disciplinare ar susține într-o măsură foarte mare modelul de „camuflare a actelor de violență” din partea cadrelor didactice, în special violența non-fizică.

Prin urmare, nu este nevoie de alte proceduri de intervenție în cazul acțiunilor violente ale elevilor îndreptate împotriva cadrelor didactice – trebuie aplicat cadrul normativ menționat supra, același mecanism intersectorial, în

¹ VELIANOVICI, A. C. Tulburări emoționale la copii aflați în situație de abuz și neglijare. Chișinău, 2015

² FISCHER, G., RIEDESSER, P. (2001). Tratat de psihotraumatologie, București: Trei. 389 p. ISBN 973-9419-84-4; 47.



special procedura de organizare instituțională. Este necesar să mai ținem cont și de faptul că cel mai des violența are loc între copii și față de copii. Până a ajunge să aplice violența față de cadrele didactice, un copil, cu foarte mare probabilitate, a aplicat violența față de semenii și nu a primit suportul necesar depășirii, schimbării comportamentului nedorit. Prin prevenirea violenței față de copii, prevenim și violența copiilor față de cadrele didactice.

Cu referire la recompense, aplicarea lor trebuie să excludă promovarea concurenței, competiției între elevi, căci este în detrimentul cooperării. Este necesar să întărim comportamentele pozitive ale copiilor prin recompense, dar practica arată că evidențierea unui copil în fața clasei (art. 136¹, lit. a)), darea lui ca exemplu, comparația celorlalți cu acest copil, creează conflicte între copii și constituie o încurajare a bullying-ului. La fel poate încuraja bullying-ul etichetarea altor copii ca fiind răi, abuzatori. Metodologia de prevenire și combatere a bullying-ului prevede în Anexa nr. 9 că ”Axarea pe recompensarea comportamentelor dezirabile le oferă copiilor/elevilor posibilitatea să învețe comportamente noi, care să conducă la descurajarea comportamentelor de bullying. Totodată, recompensele sunt folosite cu atenție pentru a nu crea dependența de ele.”

Suspendarea elevului pe o durată limitată de timp și exmatricularea din liceu (art. 137¹, alin. (1), lit. e-i)), exclud copilul și așa victimă a violenței, îi confirmă ceea ce el consideră deja – că este ”rău” și nu este binevenit în școală. Excluderea încalcă dreptul copilului la educație, la dezvoltare, la protecție față de violență și nu este în interesul superior al copilului (art. 3 din CDC).

Sanțiunile descrise la lit. c)-i) alin. (1) art. 137¹ din proiect, în esență, urmăresc izolarea copilului de mediul educațional și ar echivala cu un substituent al măsurilor/sanțiunilor penale/contravenționale. Izolarea persoanei de comunitate poate fi realizată în condițiile politicii penale, prin măsurile procesuale de reținere și prin sanțiunile contravenționale/penale privative de libertate. Sub aspect procesual, elevul beneficiază de prezumția de nevinovăție și dreptul la un recurs efectiv. În același timp, miza pentru elev care s-ar afla în joc – continuarea studiilor, este foarte mare. Iată de ce, sanțiunile nu pot fi impuse cu executare imediată. În termeni practici, durata procesului judiciar și anularea sanțiunii peste o perioadă îndelungată de timp comportă desfășurarea procedurilor anevoioase suplimentare, inclusiv obligații pentru instituțiile de învățământ și amplifică prejudiciul efectiv pentru elevul nevinovat care a fost exmatriculat/suspendat (a se vedea, Çölgeçen și alții c. Turciei, 2018).

Sanțiunea propusă pentru art. 137¹, alin. (1), lit. i) este contrară eforturilor de apreciat ale ministerului, susținut de partenerii de dezvoltare, de



promovare a învățământul profesional tehnic, de a-i spori prestigiul și atractivitatea în rândul adolescenților, inclusiv prin combaterea percepției că elevii/studentii din învățământul profesional tehnic ar fi mai puțin capabili sau cu un comportament mai indezirabil, socialmente neacceptat. Urmarea logică a acestor eforturi, a acestei evoluții pozitive, ar fi renunțarea la o astfel de sancțiune, prezentă și ea actualmente în Regulamentul-cadru, care perpetuează percepțiile și atitudinea eronată privind învățământul profesional tehnic – că acolo le este locul elevilor care nu sunt suficient de ”buni” pentru învățământul general.

Sanctiunea ce se regăsește la lit. j) alin.(1) art. 137¹ din proiect este în disonanță cu art. 46 „Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia” din Constituție și depășește obiectul de reglementare al Codului Educației. Răspunderea delictuală constituie obiect de reglementare al Codului Civil, în particular art. 2008 „răspunderea pentru prejudiciul cauzat de un minor care nu a împlinit 14 ani” și art. 2009 „răspunderea pentru prejudiciul cauzat de un minor între 14 și 18 ani”. În consecință, apare contradictorialitate la instituirea unei răspunderi delictuale „automate”, în calitate de sancțiune, inclusiv prin eludarea garanțiilor procedurale și substanțiale caracteristice răspunderii delictuale.

După cum am menționat și în cadrul consultărilor publice, cadrele didactice pot fi protejate prin:

- Dezvoltarea competențelor cadrelor didactice și de conducere de a fi conștiente de propriile valori, atitudini, tipare de comportament și cum acestea influențează procesul educațional;
- Suport psiho-emoțional pentru cadrele didactice în gestionarea situațiilor pe care le oglindesc copiii și părinții, inclusiv conștientizarea propriilor traume;
- Programe de prevenire a arderii profesionale;
- Abilitarea cadrelor didactice să-și cunoască drepturile și să le revendice de la instituțiile abilitate;
- Programe de educație parentală, inclusiv școli ale părinților și sesiuni tematice de parentalitate pozitivă în cadrul ședințelor cu părinții;
- Servicii sociale de sprijin al familiilor cu copii aflate în dificultate;
- Servicii specializate pentru copiii cu comportament deviant;
- Dezvoltarea competențelor sociale și emoționale ale copiilor (competențele pentru cultură democratică, inclusiv cele de cooperare, de gestionare a conflictelor, empatie). Reamintim în acest context relația dintre titularii de drepturi și deținătorii de obligații – este în



sarcina cadrelor didactice (a se vedea și idealul educațional al școlii din Republica Moldova), împreună cu părinții și alți profesioniști care lucrează cu și pentru copii să dezvolte aceste competențe copiilor;

- Dezvoltarea și consolidarea competențelor cadrelor didactice de prevenire și combatere a violenței față de copii, inclusiv a bullying-ului (formare inițială și continuă);
- Elaborarea participativă și implementarea politicii de protecție a copiilor în instituțiile de învățământ;
- Asigurarea cu psihologi școlari a tuturor instituțiilor de învățământ.

Unele dintre aceste acțiuni nu intră în atribuțiile exclusive ale Ministerului Educației și Cercetării, de aceea recomandăm ministerului discutarea acestor aspecte la nivel interministerial întru identificarea soluțiilor de fortificare a mecanismului intersectorial instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 270/2014. Suntem conștienți că actualmente nu există suficiente servicii sociale de sprijin al familiilor cu copii aflate în dificultate, servicii specializate pentru copiii cu comportament deviant, suficienți profesioniști capacitați. Lipsa sau insuficiența acestor și altor servicii, programe, profesioniști, nu poate fi compensată prin pedepsirea elevilor victime ale violenței. Metodologia de prevenire și combatere a bullying-ului prevede că *”Utilizarea pe scară largă a pedepsei are la bază convingerea eronată că „pedeapsa este un instrument eficient de control comportamental”. Această percepție este alimentată de impactul imediat al pedepsei, care constă în stoparea rapidă a comportamentului nepotrivit.*

Dincolo de această reacție imediată, există o serie de efecte secundare ale folosirii pedepselor care mențin și amplifică comportamentele nepotrivite:

- *ca personalități în formare, copiii/elevii învață să folosească abuzul de putere în relațiile cu ceilalți prin observarea și imitarea adulților,*
- *minciuna pentru a-și ascunde greșelile sau eschivarea ca să evite pedeapsa,*
- *îndeplinirea solicitărilor adulților doar dacă se simt amenințați,*
- *încetarea comportamentelor de bullying la școală, dar transferarea lor în mediul online etc.”*

Deci, pedeapsa nu creează responsabilitate, ci doar frică, și are efect pe termen scurt. Disciplinarea pozitivă îi responsabilizează și îi susține pe copii să-și formeze competențele de care au nevoie pe termen lung.

Amintim că, în 2019, urmare a unei inițiative legislative ce-și propunea protecția cadrelor didactice prin acțiuni similare, Alianța ONG-urilor active în



domeniul Protecției Sociale a Copilului și Familiei (APSCF) a emis un aviz³, recomandările cărui sunt în mare măsură relevante și aplicabile actualei inițiative a MEC.

Articolul 132, alin. (4) va avea următorul cuprins: *”În cel mult doi ani de la ocuparea funcțiilor didactice, persoanele angajate care sunt absolvente ale programelor de studii superioare nepedagogice, vor urma obligatoriu modulul psihopedagogic corespunzător unui număr de 60 de credite de studii”*.

În conformitate cu art. 3 din Codul Educației, prin modul psihopedagogic se înțelege *”modulul destinat absolvenților care doresc să se încadreze în învățământ în calitate de cadru didactic, care include formarea teoretică în domeniul pedagogiei, psihologiei, didacticii disciplinei și un stagiu obligatoriu de practică”*.

Practicile cele mai recente cu privire la actele de violență, examinate de Oficiul Avocatului Poporului, denotă că tendința de a compensa insuficiența cadrelor didactice prin angajarea unor persoane cu insuficiente competențe psihopedagogice sau în lipsa acestora reprezintă o componentă decisivă și vulnerabilă a proceselor de prevenire și reducere a actelor de violență în mediul educațional.

Din această perspectivă, se dovedesc a fi oportune (i) analiza facilităților/costurilor accesului la programul de formare inițială și continuă ce privește modulul psihopedagogic în cadrul studiilor cu profil „nonpedagogic”; și (ii) analiza suplimentară a justificării admiterii în funcții didactice și științifico-didactice în lipsa capacităților psihopedagogice.

Suplimentar, atestăm neconformitate între modificarea propusă a art. 132 alin. (4) Codului Educației cu art. 54 alin. (3) Codului Educației. Astfel conform art. 54 alin. (3) al Codului Educației, *”absolvenții programelor de învățământ superior de alt profil decât cel pedagogic au dreptul de a profesa în învățământ numai după ce au urmat programul unui modul psihopedagogic”*.

Pledăm pentru menținerea formei actuale a prevederii stipulate în art. 132 alin. (4) al Codului Educației.

Atestăm neclaritate între prevederea expusă la art. 136 alin. (9) lit. a) cu lit. d) din proiect. Astfel este cert faptul că elevilor claselor I – IV le este asigurată alimentarea gratuită, cu finanțare de la bugetul de stat, indiferent de faptul dacă le este sau nu atribuită categoria de vulnerabilitate. Prin urmare, propunem

³ https://aliantacf.md/wp-content/uploads/2020/01/1.-AVIZ_Proiectul-de-lege-care-vizeaz%C4%83-asigurarea-prot%C8%9Biei-cadrelor-didactice-%C3%AEmpotriva-amenin%C8%9B%C4%83rilor-%C8%99iac%C8%99iunilor-de-violen%C8%9B%C4%83-%C3%AEndreptate-%C3%AEmpotriva-acestora_dec-2019-1.pdf?fbclid=IwAR1eSuc962XwQPTOESKUT-LhAv3C-D_hWUKBJ-6KnW5HD7kugxmxOcGOrRU



înlocuirea sintagmei „*elevilor claselor I-XII din familiile social vulnerabile*” în cadrul lit. d) al prezentului articol cu sintagma „*elevilor claselor V-XII din familiile social vulnerabile*” în vederea evitării suprapunerii și aplicării eronate a prevederilor legii.

Apreciem preocuparea ministerului pentru alimentația elevilor. Considerăm oportună excluderea sintagmei „*pe distanțe ce depășesc 2 km*” din cadrul completării propuse la art. 136 alin. 9) lit. (c) din Codul Educației. Alimentarea copiilor nu poate fi privită doar ca un proces de consum de produse propriu-zis. Aceasta presupune un mediu de interacțiune/comunicare, dezvoltarea unor abilități/capacități de conduită/decizie a copiilor și, nu în ultimul rând, o oportunitate semnificativă de a preveni sentimentul copilului de inegalitate, de discriminare.

În concluzie, susținem toate celelalte prevederi ale proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (din domeniul educației), cu excepțiile menționate supra.

Cu respect,

**Vasile COROI,
Avocatul Poporului
pentru drepturile copilului**