



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Regulamentului- cadru cu privire la mobilitatea academică în învățământul superior

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Educației.

**b. Categoria actului normativ** propus este hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul hotărârii de Guvern pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la mobilitatea academică a învățământului superior (în continuare - proiect) are drept scop stabilirea unui mecanism de susținere și dezvoltare a calității studiilor și pregătirea profesională a cercetătorilor, cadrelor didactice și studenților. Prin proiect se stabilește procedura participării studenților, cadrelor didactice și a cercetătorilor la programe de mobilitate care reprezintă multiple programe de studii cu obținerea unui act de studii sau adevărință ce certifică nivelul de calificare. Impactul promovării proiectului constă în dezvoltarea și accesibilitatea programelor de studii la nivel național și internațional pentru studenții, cercetătorii și cadrele didactice din Republica Moldova.

**d. Suficiența argumentării.** Proiectul a fost elaborat ca rezultat al aderării Republicii Moldova la Procesul de la Bologna, mobilitatea academică fiind unul dintre obiectivele procesului dat. Drept urmare se propune aprobarea unui Regulament-cadru care vine să reglementeze aspectele și modul de participare a studenților, cercetătorilor și cadrelor didactice din Republica Moldova la proiectele și programele de mobilitate. Necesitatea unor asemenea prevederi este argumentată, întrucât acestea vor face accesibil schimbul de experiență între instituțiile de învățământ superior la nivel național și internațional. Deși considerăm pe deplin justificată necesitatea promovării proiectului, în opinia noastră, acesta necesită o revizuire în ceea ce privește subiecții beneficiari care pot, potrivit proiectului, să participe la programele de mobilitate. Astfel, identificăm că la programele susținute pot participa potrivit Regulamentului - studenții, cadrele didactice și cercetătorii.

Totodată din contextul cap. IV „Mobilitatea cadrelor didactice” (pct. 31, 34 ș.a.) deducem că autorul, utilizând termenul - cadre didactice, face referire atât la personalul academic, cât și la cel administrativ ceea ce, în opinia noastră, nu este argumentat. Menționăm că personalul cadrelor didactice poate avea și funcții administrative în cadrul instituțiilor de învățământ superior, însă nu toți angajații din administrația acestora sunt reprezentanții cadrelor didactice, iar o asemenea abordare va face posibilă participarea abuzivă și nejustificată a unor angajați din cadrul instituțiilor de învățământ la programele de mobilitate, angajații care nu sunt implicați (antrenați) nemijlocit în procesul educațional și a căror experiență nu prezintă relevanță pentru programele date.

La fel, în proiect evidențiem norme care acordă discreții excesive administrației instituțiilor de învățământ superior, în ceea ce privește stabilirea măsurilor în cazul studenților care nu îndeplinesc programul de studii potrivit contractelor (pct. 22 din proiectul regulamentului), asemenea norme pot favoriza acte de corupție la aplicare, însă cu detalii și recomandări vom reveni în cadrul evaluării în fond a proiectului.

Atenționăm că toate aceste norme pot favoriza acte de corupție, deoarece în cazul unor reglementări generale, fără a se prevedea expres procedura detaliată sau fără a se impune anumite limite legale în acțiunile executorului, va subsista riscul unei interpretări subiective ale prevederilor, respectiv și executarea acestora se va realiza în mod subiectiv, în raport cu interesele persoanelor responsabile.

În final menționăm că deși necesitatea elaborării unui asemenea proiect este justificată și susținem în continuare promovarea acestuia, considerăm că noile prevederi necesită o revizuire amplă, în scopul înlăturării tuturor aspectelor sus-citate, care ar putea genera la aplicare acte de corupție. Remarcăm că realizarea scopului enunțat va fi posibilă doar în condițiile unei implementări corecte a normelor proiectului, respectându-se principiile transparenței și imparțialității de către autoritățile implicate nemijlocit în executarea prevederilor.

### ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Prezentul proiect nu este plasat pe

pagina web oficială a Ministerului Educației. Astfel, conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

În lipsa publicării proiectului, se va limita accesul cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acesta.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

#### La cap. IV – Mobilitatea cadrelor didactice.

Reieșind din denumirea capitolului, acesta urmează să reglementeze procedura de participare a cadrelor didactice la programele de mobilitate, însă atât în contextul capitolului sus-enuțat (la pct. 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39 și 40), cât și în alte puncte ale proiectului regulamentului (la pct. 2, 3, 4 ș.a.) evidențiem că autorul operează cu sintagma „personalul academic și administrativ” ca subiecți participanți la programele de mobilitate. În opinia noastră, nu putem pune semnul egalității între aceste două noțiuni, „cadre didactice” și „personalul academic și administrativ” întrucât noțiunea de „personal academic și administrativ” cuprinde un cerc mai larg de angajați ai instituțiilor de învățămînt superior în raport cu noțiunea de „cadre didactice”. Prim urmare, se crează o neconcordanță între titlul capitolului și conținutul acestuia dar și cu întregul proiect. Este adevărat că cadrele didactice pot avea concomitent funcții administrative în universități, însă nu toți angajații din administrația instituțiilor de învățămînt superior sunt implicați și în activitatea didactică a acestora.

În contextul celor expuse, menționăm că la aplicare prevederile în cauză vor provoca abuzuri din partea angajaților, astfel încât să poată participa la programele date alții decât reprezentanții corpului didactic universitar. Astfel, riscul de coruptibilitate al prevederilor se manifestă prin posibilitatea interpretării subiective în favoarea unor angajați din administrație a căror activitate nu are tangență cu scopul programelor de mobilitate, însă din expunerea normelor Regulamentului prenotat, aceștea pot fi incluși în lista de participare în mod nejustificat.

**Recomandarea: *Recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a modifica în tot textul acestuia termenul de „personal academic și administrativ” cu termenul de „cadre didactice”.***

### 2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

**La pct. 22 – Neîndeplinirea de către student a programului de studii convenit prin Contractul de studii ECTS, determină, după caz, repetarea programului de studii în instituția de origine sau susținerea unor examene de diferență.**

Norma dată stipulează că în cazul neîndeplinirii de către student a programelor de studii, acestuia i se va aplica una din două măsuri - repetarea programului de studii în instituția de origine sau susținerea unor examene de diferență. Factorul coruptibil în cadrul acestei norme rezidă în faptul că autorul nu stipulează expres în care cazuri se va aplica o măsură sau alta. Menționăm că utilizarea cuvintelor „după caz” este una care acordă discreții excesive administrației instituției de învățământ superior în aplicarea măsurile sus-citate.

În opinia noastră, o asemenea abordare acordă discreții excesive administrației instituțiilor în vederea determinării în mod arbitrar a măsurii aplicate, întrucât norma atribuie competența de a lua decizii, fără a impune criterii clare în acest sens.

La aplicare prevederile pot provoca unele manifestări abuzive din partea administrației instituției de învățământ superior în vederea stabilirii măsurii corespunzătoare pentru fiecare student participant în parte. Astfel, actualele prevederi sunt cu un risc sporit de coruptibilitate care trebuie înlăturat pentru a atinge scopul propus de către autor.

***Recomandarea: Recomandăm autorului de a stabili expres și limitativ cazurile în care studenții participanți vor putea susține examenele de diferență, în caz contrar aceștia fiind obligați să repete programului de studii în instituția de origine. O asemenea deferențiere expresă va acorda normei un caracter exact și nu va lăsa loc pentru interpretări subiective.***

### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

**La pct. 52 - Până la data de 30 septembrie a fiecărui an, responsabilii din cadrul structurilor instituționale de promovare a mobilității academice prezintă Ministerului Educației, precum și ministerilor de resort, în cazul structurilor instituționale cu subordonare dublă, rapoartele privind programele de mobilitate realizate pe parcursul unui an universitar.**

Autorul a evitat să prevadă careva reglementări care ar garanta accesul la conținutul rapoartelor anuale privind programele de mobilitate pentru toți subiecții interesați. De programele date pot beneficia toți doritorii care întrunesc condițiile stabilite de cadrul legal,

astfel acestea fiind de interes național, ar trebui garantată și o transparență în realizarea lor, în așa mod ca toate persoanele interesate să poată lua cunoștință cu rapoartele anuale prezentate Ministerului Educației.

De altfel, lipsa unui mecanism care ar garanta accesul cetățenilor la rapoartele anuale despre realizarea Programelor de mobilitate, va încălca prevederile art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, potrivit căruia fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special: adoptarea de proceduri sau reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale, precum și asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc; simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

***Recomandarea: Recomandăm autorului de a completa proiectul cu prevederi care să asigure informarea publicului referitor la rapoartele sus-menționate, fapt ce va oferi societății civile și persoanelor interesate posibilitatea de a lua cunoștință cu modul de implementare a programelor de mobilitate, stagiile de practică și de schimb educațional-cultural, la nivel național ceea ce va garanta transparența activității inclusiv a Ministerului Educației. Astfel, ca recomandare ar fi completarea normei cu sintagma „ și publicarea ulterioară pe pagina oficială a Ministerului Educației.”.***

### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Diacenco  
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
08 August 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*