

Nota de fundamentare

la proiectul Dispoziției Guvernului privind aprobarea Setului de măsuri pentru realizarea recomandărilor ce rezultă din runda a cincea de evaluare a Grupului Statelor împotriva Corupției privind prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ		
Proiectul Dispoziției Guvernului privind aprobarea Setului de măsuri pentru realizarea recomandărilor ce rezultă din runda a cincea de evaluare a Grupului Statelor împotriva Corupției privind prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii a fost elaborat de către Direcția drepturile omului și cooperare cu societatea civilă din cadrul Cancelariei de Stat.		
2. Necesitatea elaborării proiectului		
2.1 Sursa proiectului actului normativ		
<p>Republica Moldova a devenit parte a mecanismului internațional de monitorizare anticorupție instituit de Grupul de State împotriva Corupției (GRECO) în anul 2001, asumându-și astfel obligația de a se supune unor evaluări periodice și de a implementa recomandările formulate în cadrul acestora. Aderarea la GRECO a reprezentat un pas important în consolidarea angajamentului statului de a preveni și combate corupția, în conformitate cu standardele Consiliului Europei.</p> <p>Evoluția participării Republicii Moldova în cadrul acestui mecanism poate fi analizată prin prisma rundelor de evaluare și a tematicilor abordate, care reflectă o maturizare treptată a cadrului anticorupție la nivel național.</p>		
Perioada	Runda GRECO	Tematica principală
2002	Runda I	Capacitatea instituțională de combatere a corupției.
2006	Runda II	Instrumente juridice și prevenție: identificarea, confiscarea și sechestrarea produselor infracțiunii, prevenirea corupției în administrația publică și răspunderea persoanelor juridice.
2010–2011	Runda III	Încriminarea faptelor de corupție și pe transparența finanțării partidelor politice.
2014–2024	Runda IV	Integritatea funcțiilor publice de rang înalt din justiție și legislativ (în rândul deputaților, judecătorilor și procurorilor).
2017–2025	Runda V	Prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul funcțiilor executive de

		nivel înalt și al organelor de aplicare a legii
--	--	---

Evoluția participării Republicii Moldova la GRECO evidențiază o tranziție de la consolidarea instituțională și normativă către abordarea integrității actorilor-cheie ai statului și a funcțiilor executive. Dacă primele două runde au vizat crearea fundamentului instituțional și juridic, rundele ulterioare au pus accent pe transparență, responsabilitate și integritate în exercitarea funcțiilor publice. Cu toate acestea, o constantă a procesului o reprezintă dificultățile în implementarea recomandărilor, ceea ce indică necesitatea unor reforme mai profunde și a unei voințe politice continuă.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Raportul de evaluare a celei de-a cincea runde privind Republica Moldova, a fost adoptat de GRECO în cadrul celei de-a 95-a reuniuni plenare (27 noiembrie – 1 decembrie 2023) și făcut public la 12 martie 2024, în urma autorizării autorităților moldovene.

Cea de-a cincea rundă de evaluare a fost centrată pe prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul funcțiilor executive de nivel înalt și al organelor de aplicare a legii. Această rundă reflectă o extindere a ariei de evaluare către domenii esențiale pentru funcționarea statului, precum guvernarea executivă și instituțiile de forță. Tematica include aspecte legate de transparența procesului decizional, gestionarea conflictelor de interese, integritatea funcționarilor de rang înalt și responsabilitatea organelor de aplicare a legii.

Până în prezent, runda V se află în curs de implementare, iar autoritățile Republicii Moldova continuă să depună eforturi pentru a răspunde recomandărilor formulate. Procesul este unul complex, implicând reforme legislative și instituționale, precum și schimbări de cultură organizațională. Deși au fost înregistrate anumite progrese, persistă provocări semnificative, în special în ceea ce privește asigurarea unei aplicări efective a normelor și consolidarea mecanismelor de control și responsabilizare.

Raportul de evaluare conține 25 recomandări dintre care: 13 recomandări privind persoanele cu funcții executive de top din cadrul Președinției și a Guvernului și 12 recomandări privind Inspectoratul Național de Poliție și Inspectoratul Național al Poliției de Frontieră.

Conform prevederilor Regulamentului de procedură al GRECO, autoritățile Republicii Moldova au prezentat un raport de situație care conține informații privind măsurile luate pentru implementarea recomandărilor din Raportul de evaluare. Acest raport a fost expediat la 30 septembrie 2025 și, împreună cu informațiile suplimentare furnizate de autorități, a servit drept bază pentru elaborarea Raportului de conformitate. Potrivit programului preliminar al sesiunii plenare GRECO nr.102 care va avea loc în perioada 23-27.03.2026 la Strasbourg, raportul de conformitate GRECO privind Republica Moldova în cadrul rundeii a 5-a de evaluare urmează a fi discutat și aprobat în ziua de 25.03.2026. Raportul de conformitate evaluează implementarea fiecărei recomandări individuale conținute în Raportul de evaluare și oferă o apreciere generală a nivelului de conformitate cu aceste recomandări. Implementarea oricăror recomandări restante (implementate parțial, sau neimplementate) va fi evaluată pe baza unui raport de situație suplimentar care va fi prezentat de către autorități la 18 luni de la adoptarea Raportului de conformitate.

De remarcă, Recomandările GRECO reprezintă termene de referință și condiționalități ale Uniunii Europene în procesul de aderare a Republicii Moldova, acestea fiind reflectate în acțiunile prevăzute în capitolele 23 și 24 din Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.306 din 28.05.2025 (modificată și completată prin HG nr.818 din 29.12.2025).

3. Principalele prevederi și obiectivele urmărite

Proiectul Dispoziției Guvernului privind aprobarea Setului de măsuri pentru realizarea recomandărilor ce rezultă din runda a cincea de evaluare a Grupului Statelor împotriva Corupției privind prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii are drept scop să asigure o monitorizare a implementării recomandărilor parțial îndeplinite și a celor nerealizate/neinițiate. Astfel, aprobarea și implementarea acestor măsuri reprezintă un pas concret pentru respectarea obligațiilor internaționale asumate, demonstrând angajamentul ferm al țării în combaterea fenomenului de corupție la nivel național.

Blocul recomandărilor în ceea ce privește guvernele centrale (funcțiile executive de conducere).

În primul rând, un sub-domeniu central în acest compartiment îl constituie asigurarea integrității în procesul de recrutare și exercitare a funcției publice. Se evidențiază necesitatea instituirii unor reguli clare privind verificările de integritate la numirea în funcții executive, precum și consolidarea mecanismelor de gestionare a conflictelor de interese. Problema de fond identificată este lipsa unor proceduri suficiente de riguroase și uniforme care să prevină accesul în funcții al persoanelor cu riscuri de integritate și să asigure abținerea efectivă în situații de conflict de interese, inclusiv în cazurile percepute (aparente). Ca acțiuni concrete au fost incluse următoarele: modificarea cadrului normativ pe domeniul ce vizează aplicarea față de persoanele cu funcții executive de conducere a procedurilor de verificare a integrității în cadrul procesului de recrutare; modificarea/ajustarea cadrului normativ privind asigurarea și monitorizarea transparenței pro-active a autorităților publice centrale.

Un al doilea domeniu vizează transparența și accesul la informații. Recomandările subliniază necesitatea publicării informațiilor privind consilierii și personalul auxiliar, a registrelor conflictelor de interese, precum și a datelor despre contactele cu lobbistii și alte părți terțe. Totodată, se insistă pe dezvoltarea unui portal unificat pentru procesul decizional și pe îmbunătățirea cadrului consultărilor publice. Recomandările solicită extinderea și actualizarea registrelor de riscuri de corupție, publicarea rapoartelor de progres și consolidarea funcției de audit intern prin asigurarea resurselor necesare. Problema identificată aici este nivelul insuficient de transparență instituțională, care limitează controlul public și favorizează riscurile de influență netransparentă asupra deciziilor. Ca soluții de depășire a aspectelor problematice s-a prevăzut revizuirea cadrului metodologic de management al riscurilor; consolidarea capacităților funcționarilor; îmbunătățirea mecanismelor de raportare.

De asemenea, un domeniu distinct îl reprezintă reglementarea conduitei și responsabilizarea persoanelor cu funcții de conducere. Se propune adoptarea unor coduri de conduită exhaustive, însoțite de mecanisme eficiente de monitorizare și sancționare. Problema principală este caracterul fragmentar sau insuficient aplicat al normelor de etică, precum și lipsa unor instrumente credibile de punere în aplicare. Ca soluție optimă s-a decis elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind Codul de conduită, precum și a suportului metodologic aferent acestuia.

În strânsă legătură cu aceasta, se regăsește aria educației și suportului în materie de integritate, unde se recomandă instruirea sistematică a persoanelor cu funcții de conducere și oferirea de consiliere confidențială. Problema identificată este nivelul insuficient de conștientizare și ghidare practică în gestionarea situațiilor de integritate în activitatea curentă. De către autoritățile de resort s-a decis introducerea modulelor noi de instruire în domeniul integrității în planurile anuale instituționale; instruirea prin platforma ELearning și actualizarea modulului Protecția avertizorilor de integritate.

Un alt domeniu relevant este reglementarea interacțiunii cu mediul extern și prevenirea influențelor necorespunzătoare, în special prin stabilirea regulilor privind contactele cu lobbistii și transparența acestora. Aici problema vizează lipsa unor norme clare și a unei trasabilități adecvate a influenței exercitate asupra procesului decizional. Ca soluții de remediere s-a propus elaborarea unui studiu privind necesitatea reglementării activității de lobby în Republica Moldova; aprobarea cadrului normativ privind asigurarea funcționalității portalului particip.gov.md; asigurarea mecanismului de evidență și raportare a întâlnirilor cu reprezentanții lobbyiștilor și altor părți terțe interesate.

Un domeniu aparte îl constituie regimul post-angajare (pantufraj), unde se evidențiază necesitatea instituirii unui mecanism de monitorizare și sancționare. Problema constă în riscul utilizării funcției publice în scopuri private după încetarea mandatului, în lipsa unor controale eficiente. În acest scop s-a identificat ca acțiuni: modificarea cadrului normativ, instituirea mecanismelor de evidență și a emiterii opiniilor consultative privind compatibilitatea cu regimul restricțiilor; fortificarea capacităților instituționale ale Autorității Naționale de integritate.

Un alt domeniu remarcant este consolidarea capacității instituțiilor anticorupție și de urmărire penală, inclusiv extinderea competențelor și asigurarea resurselor adecvate pentru Procuratura Anticorupție. Problema de fond este capacitatea limitată de investigare eficientă a faptelor de corupție la nivel înalt. În acest sens s-a prevăzut: modificarea Codului de procedură penală; consolidarea instituțională a Procuraturii Anticorupție.

Blocul de recomandări cu referire la instituțiile de punere în aplicare a legii (poliție și poliția de frontieră).

Recomandările adresate instituțiilor de punere în aplicare a legii (Poliție și Poliția de Frontieră) evidențiază necesitatea unor intervenții structurale în mai multe domenii esențiale, menite să consolideze integritatea, profesionalismul și responsabilitatea instituțională.

Un prim domeniu major îl constituie reglementarea conduitei etice și a standardelor de integritate. Se subliniază necesitatea elaborării unor coduri de etică dedicate, adaptate specificului fiecărei instituții, completate de îndrumări practice și mecanisme eficiente de aplicare. Problema identificată este caracterul insuficient detaliat sau neuniform al normelor existente, precum și lipsa unor instrumente practice și a unor mecanisme credibile de monitorizare și sancționare a abaterilor. Ca acțiuni pe domeniu s-a propus: revizuirea și ajustarea Codului de etică și deontologie a funcționarului public cu statut special prin introducerea unor prevederi suplimentare referitoare la respectarea normelor de integritate de către angajații MAI; elaborarea îndrumărilor în vederea aplicării Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special.

Un al doilea domeniu vizează managementul resurselor umane și al carierei. Recomandările insistă asupra instituirii unor procese meritocratice, competitive și transparente pentru selecție și promovare. Problema de fond constă în riscurile de arbitrar, lipsă de transparență și politizare în deciziile de carieră, care pot afecta atât integritatea, cât și eficiența instituțiilor. Ca soluții de remediere a situației s-a propus: modificarea cadrului normativ (Legea cu privire la Poliție, Legea funcționarului public cu statut special MAI și Legea anticorupție) în vederea instituirii cadrului unitar pentru selecția tuturor funcțiilor de conducere superioare prin concurs unic, bazat pe merit, competitiv și transparent; elaborarea regulamentului de aplicare a normelor instituite în baza cadrului normativ modificat; modificarea hotărârii de Guvern nr.460/2017.

Un alt palier important este politica de remunerare și motivare a personalului. Se evidențiază necesitatea majorării salariilor, în special pentru nivelurile de început, pentru a asigura atractivitatea profesiei și a reduce vulnerabilitățile la corupție. Problema identificată este nivelul insuficient de remunerare, care poate genera riscuri sporite de comportamente neconforme și dificultăți în atragerea și menținerea personalului calificat. Ca acțiune de realizat s-a decis să înaintăm cu modificarea cadrului normativ pe domeniu.

De asemenea, recomandările abordează reglementarea activităților externe ale ofițerilor. Se propune realizarea unui studiu și ajustarea cadrului normativ pentru a limita riscurile de integritate și a asigura o supraveghere eficientă. Problema constă în lipsa unei reglementări clare și a unui control adecvat asupra acestor activități, ceea ce poate genera conflicte de interese sau incompatibilități. S-a agreat în acest context: elaborarea studiului; elaborarea cadrului de reglementare.

Un domeniu distinct îl reprezintă regimul post-angajare (restricțiile după încetarea funcției). Se recomandă instituirea unor mecanisme eficiente de monitorizare și sancționare a încălcărilor. Problema de bază este insuficiența controalelor privind utilizarea informațiilor sau influenței dobândite în funcție după părăsirea acesteia. Acțiunile identificate vizează: instituirea mecanismului de evidență și a emiterii opiniilor consultative privind compatibilitatea cu regimul restricțiilor.

Totodată, un rol esențial îl are protecția avertizorilor de integritate. Recomandările vizează atât implementarea efectivă a cadrului legal, cât și instruirea continuă a personalului, în special a conducătorilor. Problema identificată este aplicarea limitată în practică a mecanismelor de protecție și nivelul redus de conștientizare a acestora, ceea ce descurajează raportarea neregulilor. Ca acțiuni de realizat în sector s-a prevăzut: acțiuni de sensibilizare desfășurate; planurile instituționale de informare și sensibilizare elaborate și aprobate anual.

În concluzie, aceste direcții de intervenție reflectă existența unor vulnerabilități sistemice comune - precum lipsa de transparență, aplicarea neuniformă a normelor, controlul insuficient și capacitatea instituțională limitată - care necesită o abordare integră. Implementarea coerentă a acestor măsuri este esențială pentru asigurarea integrității, eficienței și credibilității atât a funcțiilor executive de conducere, cât și a instituțiilor de aplicare a legii.

Aprobarea acestui set de măsuri este imperativă pentru realizarea recomandărilor GRECO și pentru îmbunătățirea sistematică a luptei împotriva corupției în Republica Moldova.

Implementarea setului de măsuri va contribui la îndeplinirea condiționalităților Uniunii Europene în procesul de aderare a Republicii Moldova.

4. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Proiectul Dispoziției Guvernului privind aprobarea Setului de măsuri pentru realizarea recomandărilor ce rezultă din runda a cincea de evaluare a Grupului Statelor împotriva Corupției privind prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii a fost elaborat în baza propunerilor autorităților competente, cu responsabilități pe ariile prevăzute de recomandări.

Anunțul privind elaborarea proiectului a fost plasat pe pagina web <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-dispozitiei-de-guvern-privind-aprobarea-setului-de-masuri-privind-implementarea-recomanda/16395>

5. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Implementarea Setului de măsuri va implica o abordare intersectorială, cu implicarea diferitelor autorități publice.

Proiectul Dispoziției Guvernului nu implică costuri suplimentare din partea bugetului de stat, acțiunile incluse vor fi implementate în limita alocațiilor bugetare aprobate.

Cancelaria de Stat va asigura monitorizarea anuală și trimestrială a implementării setului de măsuri sub coordonarea Secretarului General al Guvernului.

Secretar de stat al Guvernului */semnat electronic/*

Daniel ROTARU