

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 288/2016
privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Proiectul de lege este elaborat în contextul recomandării nr. 23.1 din Setul de măsuri privind implementarea recomandărilor ce rezultă din runda a cincea de evaluare GRECO privind prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 87/2026. Totodată, elaborarea proiectului este determinată de necesitatea perfecționării cadrului normativ aplicabil funcționarilor publici cu statut special prin consolidarea cadrului etic și practic privind riscurile de integritate, inclusiv cele generate de activitățile externe și armonizarea acestuia cu prevederile art. 25 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
Prevederile art. 53 din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, interzic funcționarilor publici cu statut special desfășurarea altor activități remunerate în cadrul altor autorități publice, în funcții de demnitate publică sau în funcții din cadrul cabinetului persoanei care exercită o funcție de demnitate publică, pe bază de contract individual de muncă sau alt contract civil în cadrul unor societăți comerciale, cooperative, întreprinderi de stat sau municipale, precum și în cadrul unor organizații necomerciale din sectorul privat sau public, a căror activitate este controlată, subordonată sau este de competența autorității în care funcționarul public cu statut special este angajat. Totuși, legea admite anumite excepții, precum activitățile științifice, didactice, de creație, participarea în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență sau reprezentarea statului în societăți economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică cu statut special este reglementată în modul stabilit de Guvern. Ținem să menționăm că pe parcursul anilor 2016-2026, art. 25 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ce similar reglementează incompatibilități generale pentru funcția publică, a fost supus diverselor modificări care treptat au instituit unele permisiuni funcționarilor publici. Astfel, începând cu 13 septembrie 2026, intră în vigoare o serie de modificări în Legea nr. 158/2008, prin care legiuitorul prevede următoarele excepții: „(3) Prin derogare de la prevederile alin. (2), funcționarul public poate desfășura alte activități, în condițiile legii, cu respectarea regimului juridic al integrității și evitarea conflictelor de interese, după cum urmează: a) științifice, didactice, de instruire, de creație sau practică medicală; b) de participare, în afara programului de muncă aferent funcției publice, la implementarea proiectelor sau programelor internaționale de cercetare și inovare finanțate integral din surse externe nerambursabile; c) de participare, în afara programului de muncă aferent funcției publice, la implementarea proiectelor finanțate integral din surse externe nerambursabile sau a proiectelor de asistență externă finanțate din granturi acordate Guvernului ori autorității publice, în cadrul autorității în care este angajat, cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 20 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu condiția desemnării exprese prin act administrativ. Prezenta prevedere nu se aplică funcționarilor publici care exercită atribuții de audit sau control asupra activităților realizate în cadrul proiectului și nici funcționarilor publici pentru care participarea la proiect generează o situație de conflict de interese în raport cu funcția publică exercitată;

d) de reprezentare a statului și a autorităților administrației publice locale în întreprinderile de stat și municipale, în societățile comerciale și în instituțiile publice, activitatea de membru al consiliului instituției publice, precum și cea de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome;

e) activități în sectorul privat, desfășurate în afara orelor de program, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate potrivit fișei postului, cu condiția că activitatea persoanei juridice de drept privat nu este controlată, subordonată sau, în anumite privințe, nu este de competența autorității în care acesta este angajat.”.

În contextul recomandărilor GRECO și intrării în vigoare a noilor modificări la art. 25 din Legea nr. 158/2016 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a fost efectuat un studiu în vederea evaluării practicii existente privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a riscurilor de integritate și fundamentarea opțiunilor de reglementare a acestor activități.

În cadrul efectuării analizei posibilității instituirii în cadrul Ministerului Afacerilor Interne (în continuare - MAI) a dreptului funcționarilor publici cu statut special de a desfășura activități remunerate în sectorul privat în afara orelor de muncă prin instituirea mecanismului integrat de notificare, evaluare, autorizare, evidență și monitorizare a activităților externe, s-a constatat că, activitățile externe declarate de către angajații MAI, sunt în mare parte remunerate, iar motivația principală este obținerea unor venituri suplimentare.

A doua concluzie este că fenomenul este mai divers decât rezultă din simpla enumerare a activităților cel mai frecvent declarate. Interviuurile structurate au permis identificarea unor categorii suplimentare precum activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit și administrarea unor întreprinderi. Prin urmare, regimul juridic al activităților externe nu poate fi construit exclusiv în jurul activităților tradițional acceptate, precum cele didactice, științifice sau de creație. El trebuie să acopere și formele economice, digitale, hibride sau greu de încadrat în categoriile normative clasice.

În ansamblu, rezultatele cercetării arată că regimul actual funcționează mai degrabă printr-o combinație de reguli generale, interpretări instituționale și reacții punctuale decât printr-un mecanism coerent, unitar și preventiv.

Problema nu este doar lipsa unei interdicții sau lipsa unei permisiuni explicite, ci absența unui traseu administrativ clar care să permită funcționarului public cu statut special și instituției să stabilească, înainte de desfășurarea activității, regimul juridic aplicabil acesteia.

Aplicarea legii a evidențiat anumite neclarități, deficiențe și lacune de reglementare ce impun intervenții legislative pentru clarificarea, uniformizarea și eficientizarea normelor juridice ce reglementează statutul funcționarului public cu statut special, în special în partea reglementării incompatibilităților funcției publice cu activitățile externe.

În motivarea necesității modificărilor propuse în proiect, comunicăm că extinderea derogărilor pentru funcționarii cu statut special elimină discrepanțele nejustificate, asigurând un tratament normativ echitabil și unitar la nivelul întregului sector public.

Posibilitatea legală de a valorifica competențele profesionale în afara orelor de serviciu (în special în proiecte de cercetare, activități didactice, științifice sau sector privat) contribuie la creșterea atractivității carierei, la reducerea deficitului de personal și la stimularea performanței.

În susținerea acestei soluții, se va ține cont de faptul că statutul special al funcționarului public cu statut special justifică instituirea unor restricții suplimentare față de regimul general al salariaților, însă nu presupune necesitatea unei interdicții absolute de a presta o activitate remunerată în timpul liber. Articolul 43 din Constituția Republicii Moldova garantează dreptul la muncă și libera alegere a muncii, iar art. 54 impune ca orice restrângere a exercițiului drepturilor să fie prevăzută de lege, necesară și proporțională cu scopul urmărit.

Practica comparată a unor state membre ale Uniunii Europene confirmă că statutul special (polițienesc) poate fi conciliat cu desfășurarea, în afara serviciului, a unei activități profesionale remunerate. La nivelul dreptului Uniunii Europene, art. 9 din Directiva (UE) 2019/1152 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă consacră, ca regulă generală, posibilitatea lucrătorului de a presta muncă pentru alți angajatori în afara programului stabilit și admite restricții de incompatibilitate întemeiate pe motive obiective, inclusiv sănătatea și securitatea, integritatea serviciului public și evitarea conflictelor de interese. Totodată, art. 1 alin. (6) permite statelor membre,

pentru motive obiective, să excludă poliția și alte servicii de aplicare a legii de la prevederile capitolului III.

Prin urmare, Directiva nu impune aplicarea art. 9 polițiștilor, dar constituie un reper european relevant în sensul că restricțiile privind activitatea profesională paralelă trebuie legată de riscuri obiective și de specificul funcției, iar nu concepute în mod necesar ca o interdicție absolută.

În același sens, armonizarea regimului funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI cu regimul general al funcției publice este oportună, cu păstrarea garanțiilor suplimentare impuse de specificul statutului special.

Funcționarii publici cu statut special exercită atribuții de autoritate publică și pot avea acces la informații operative, date cu caracter personal, sisteme informaționale, probe, dosare și alte informații cu accesibilitate limitată. Din acest motiv, posibilitatea legală de a desfășura o activitate remunerată în afara serviciului trebuie să fie însoțită de filtre speciale de compatibilitate, însă existența acestor riscuri justifică reglementarea și controlul activității externe, nu excluderea ei automată pentru întregul corp al funcționarilor publici cu statut special.

Condescendent, în vederea asigurării unui echilibru între dreptul persoanei de a desfășura activități profesionale suplimentare și obligația de a-și exercita în mod corespunzător, permanent, eficient și imparțial funcția publică cu statut special, se impune necesitatea reglementării solicitării acordului angajatorului pentru a desfășura activități remunerate în afara orelor de serviciu în domeniul privat.

Recunoașterea posibilității funcționarului public cu statut special, de a desfășura, în afara timpului de serviciu, activități remunerate compatibile cu statutul său, în limitele stabilite de legislație, este o soluție justificată prin principiul proporționalității restrângerii dreptului la muncă, prin necesitatea alinierii rezonabile la regimul general al funcției publice, prin practica unor state europene precum Spania, Polonia și Germania, precum și prin abordarea GRECO, care pune accent pe identificarea și controlul riscurilor de integritate, nu pe interdicția absolută a activităților externe.

Modificările propuse sunt orientate spre consolidarea cadrului normativ aplicabil funcționarului public cu statut special, adaptarea normelor privind incompatibilitățile acestora la standardele internaționale actuale și reglementarea procedurii de autorizare și monitorizare a activităților remunerate în afara orelor de serviciu.

Propunerile corespund recomandărilor formulate de Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), care propun expres actualizarea cadrului normativ în vederea reglementării mecanismului privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special.

Subsecvent, proiectul este elaborat în conformitate cu art. 3 alin. (4) lit. a) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, iar proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de același nivel cu care se află în conexiune.

Proiectul urmărește asigurarea coerenței, uniformității și previzibilității normelor în domeniul reglementării statutului funcției publice cu statut special, precum și instituirea cadrului normativ necesar pentru administrarea eficientă a incompatibilităților funcției publice cu statut special.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege prevede modificarea art. 53 al Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, după cum urmează:

„Articolul 53. Incompatibilități în activitatea funcționarului public cu statut special

(1) Funcționarul public cu statut special nu are dreptul să desfășoare alte activități remunerate și neremunerate:

a) în cadrul altor autorități publice, cu excepția cazului în care raportul de serviciu este suspendat pe perioada respectivă în condițiile legii;

b) în funcții de demnitate publică sau în funcții din cadrul cabinetului persoanei care exercită o funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu este suspendat pe perioada respectivă în condițiile legii;

c) pe bază de contract individual de muncă sau alt contract civil în cadrul unor societăți comerciale, cooperative, întreprinderi de stat sau municipale, precum și în cadrul unor organizații

necomerciale din sectorul privat sau public, a căror activitate este controlată, subordonată sau de competența autorității în care funcționarul este angajat;

d) în calitate de expert antrenat în proiecte implementate peste hotarele țării, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii.

(2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), funcționarul public cu statut special poate desfășura alte activități, în condițiile legii, cu respectarea regimului juridic al integrității și evitarea conflictelor de interese, după cum urmează:

a) științifice, didactice, de instruire, de creație sau practică medicală;

b) de participare, în afara programului de muncă aferent funcției publice cu statut special, la implementarea proiectelor sau programelor internaționale de cercetare și inovare finanțate integral din surse externe nerambursabile;

c) de participare, în afara programului de muncă aferent funcției publice cu statut special, la implementarea proiectelor finanțate integral sau parțial din surse externe nerambursabile sau a proiectelor de asistență externă finanțate din granturi acordate Guvernului ori autorității publice, în cadrul autorității în care este angajat, cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 20 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și cu condiția desemnării exprese prin act administrativ. Prezenta prevedere nu se aplică funcționarilor publici cu statut special care exercită atribuții de audit sau control asupra activităților realizate în cadrul proiectului și nici funcționarilor publici cu statut special pentru care participarea la proiect generează o situație de conflict de interese în raport cu funcția publică exercitată;

d) de reprezentare a statului și a autorităților administrației publice locale în întreprinderile de stat și municipale, în societățile comerciale și în instituțiile publice, activitatea de membru al consiliului instituției publice, precum și cea de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome;

e) activități în sectorul privat, desfășurate în afara orelor de program, cu acordul angajatorului, care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate potrivit fișei postului, cu condiția că activitatea persoanei juridice de drept privat nu este controlată, subordonată sau nu este de competența autorității în care acesta este angajat.

(3) Funcționarul public cu statut special care intenționează să desfășoare una dintre activitățile externe permise la alin. (2) lit. a) – d) este obligat să notifice, în scris, conducătorul autorității publice în care este angajat, anterior începerii activității respective.

(4) Funcționarul public cu statut special, cu excepția celui care este conducător sau adjunct al conducătorului autorității publice, poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice cu statut special vacante sau temporar vacante ori cu atribuțiile funcției al cărei titular a fost detașat în calitate de expert național la o instituție sau la un organism al Uniunii Europene, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului autorității respective.

(5) Modul și condițiile de cumulare a activităților stabilite la alin. (2) lit. a)–e) și alin. (4) cu funcția publică cu statut special se stabilește de către Guvern.

(6) Funcționarul public cu statut special nu poate deține calitatea de administrator al persoanei juridice de drept privat cu scop lucrativ (comercial) și nu poate desfășura activitate de întreprinzător. Totuși, funcționarul public cu statut special poate deține calitatea de fondator sau asociat al unei societăți comerciale, cu condiția ca activitatea acesteia să nu fie în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile de serviciu exercitate de funcționarul public cu statut special și să nu genereze conflicte de interese.

(7) Funcționarul public cu statut special nu poate fi mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică cu statut special pe care o exercită.

(8) Situația de incompatibilitate prevăzută la alin. (1), alin. (2) lit. e), alin. (6) și (7) urmează să înceteze în termen de o lună de la apariția acesteia. Neeliminarea incompatibilității în termenul stabilit atrage răspunderea în conformitate cu prevederile Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și ale Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.”.

Propunerile corespund recomandărilor formulate de Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), care a recomandat expres să fie făcut un studiu privind practica existentă a ofițerilor din instituțiile de punere în aplicare a legii care desfășoară activități externe (plătite sau neremunerate) și

ca, în lumina concluziilor sale, cadrul de reglementare să fie dezvoltat/adaptat în mod adecvat pentru a limita riscurile legate de integritate și pentru a supraveghea eficient exercitarea activităților externe
Prin urmare, adoptarea modificărilor propuse va contribui la consolidarea standardelor de integritate profesională, la creșterea responsabilității funcționarilor publici cu statut special, la prevenirea faptelor de corupție și a abaterilor disciplinare, precum și la menținerea încrederii persoanelor în activitatea autorităților publice în care activează funcționari publici cu statut special.
3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare
Nu au fost identificate opțiuni alternative, deoarece incompatibilități generale/speciale pentru funcția publică cu statut special sunt expres reglementate de Legea nr. 288/2016.
4. Analiza impactului de reglementare
4.1. Impactul asupra sectorului public
Proiectul de lege are impact asupra sectorului public, în special asupra MAI precum și asupra autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia. Impactul constă în reglementarea unor norme clare de monitorizare și control a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Implementarea prevederilor proiectului de lege nu implică alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat. Măsurile prevăzute de proiect urmează a fi realizate în limita resurselor financiare, umane și administrative aprobate autorităților implicate. Totodată, modificările propuse pot genera un impact bugetar pozitiv, prin legalizarea muncii desfășurate de către funcționarii publici cu statut special prin cumul și prin contribuții aduse în bugetul de stat.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Nu este aplicabil.
4.4. Impactul social
Nu se aplică
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
Nu este aplicabil.
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Proiectul nu generează efecte negative asupra echității și egalității de gen. Dimpotrivă, mecanismul propus asigură respectarea egalității de șanse și de tratament la muncă al funcționarilor publici cu statut special.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul de lege nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Nu este aplicabil.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
În conformitate cu prevederile art. 8 și 9 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, publicul a fost informat referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, inclusiv prin publicarea acestuia pe site-ul web oficial: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/18225

Totodată, informarea publicului a fost asigurată inclusiv prin publicarea anunțului pe pagina oficială de Facebook a instituției, la următorul link:

<https://www.facebook.com/share/p/199X4XBa92/?mibextid=wwXIfr>

Proiectul urmează a fi consultat cu toate autoritățile publice centrale și de specialitate care au tangență și alte autorități și instituții publice, după cum urmează:

1. Cancelaria de Stat;
2. Ministerul Finanțelor (Serviciul Fiscal de Stat);
3. Ministerul Muncii și Protecției Sociale;
4. Autoritatea Națională de Integritate.

7. Concluziile expertizelor

În conformitate cu art. 36 și 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul urmează a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Pentru asigurarea implementării corespunzătoare a proiectului de lege sunt necesare modificări la Regulamentul cu privire la munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 460/2017.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Implementarea prevederilor proiectului de lege va fi asigurată de MAI, autoritățile administrative și instituțiile din subordinea acestuia, în limitele competențelor funcționale, prin ajustarea cadrului normativ intern.

**Secretar general
al ministerului**

Valentin CIOCLEA