



MINISTERUL AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA „ŞTEFAN CEL MARE”
INSTITUTUL DE CERCETĂRI ŞTIINŢIFICE ŞI DREPT COMPARAT

STUDIU:
EXERCITAREA ACTIVITĂȚILOR EXTERNE DE CĂTRE FUNCȚIONARII PUBLICI CU STATUT SPECIAL

EVALUAREA PRACTICII EXISTENTE, A RISCURILOR DE INTEGRITATE ȘI FUNDAMENTAREA OPȚIUNILOR DE REGLEMENTARE ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII RECOMANDĂRII GRECO

CHIȘINĂU
2026

CUPRINS

Sinteza generală a studiului 9

1. Introducere 12

1.1. Contextul elaborării studiului 12

1.2. Recomandarea GRECO și necesitatea elaborării studiului 12

1.3. Scopul studiului 13

1.4. Obiectivele studiului 13

1.5. Întrebările cercetării 13

1.6. Metodologia studiului 13

1.7. Limitele studiului 14

2. Cadrul de reglementare privind exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special ai instituțiilor de aplicare a legii 15

2.1. Delimitarea conceptuală a activităților externe 15

2.2. Regimul juridic al activităților externe și al incompatibilităților 16

2.2.1. Incompatibilitatea 16

2.2.2. Conflictul de interese 17

2.2.3. Activitatea incompatibilă 17

2.2.4. Restrângerea exercitării unor activități 18

2.2.5. Obligația de declarare 19

2.2.6. Obligația de autorizare 21

2.2.7. Raportul dintre mecanismele de prevenire și control 22

2.2.8. Considerații finale 24

2.3. Principiile care guvernează exercitarea funcției publice cu statut special 26

2.3.1. Principiul legalității 27

2.3.2. Principiul integrității 28

2.3.3. Principiul imparțialității 29

2.3.4. Principiul independenței operaționale 31

2.3.5. Principiul loialității 32

2.3.6. Principiul responsabilității 34

2.3.7. Principiul disponibilității pentru serviciu 35

2.3.8. Principiul priorității interesului public 36

2.3.9. Concluzii privind rolul principiilor 38

2.4. Cadrul normativ național privind activitățile externe, incompatibilitățile și conflictele de interese 39

2.4.1. Constituția Republicii Moldova 40

2.4.2 Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului 42

2.4.3. Legea cu privire la Poliția de Frontieră 44

2.4.4. Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne 45
2.4.5. Legea integrității....50
2.4.6. Legea privind declararea averii și intereselor personale 52
2.4.7. Legea privind Autoritatea Națională de Integritate....54
2.4.9. Codurile de etică și deontologie profesională și actele departamentale....59
2.4.10. Concluzii privind cadrul normativ 63
3. Evaluarea practicii existente în sistemul MAI al Republicii Moldova 68
3.1. Metodologia cercetării empirice....68
3.2. Rezultatele sondajului privind activitățile externe....70
3.2.2. Gradul de răspândire a activităților externe 71
3.2.3. Tipurile de activități externe declarate....72
3.2.4. Gradul de cunoaștere a cadrului normativ 73
3.2.5. Experiența privind declararea și autorizarea 73
3.2.6. Percepția riscurilor de integritate 74
3.2.7. Percepția asupra modelului de reglementare 75
3.2.8. Concluziile rezultate din sondaj 76
3.3. Rezultatele interviurilor structurate....77
3.3.1. Percepția asupra amplorii fenomenului 78
3.3.2. Problemele aplicării regimului actual 79
3.3.3. Dificultățile de identificare și control 80
3.3.4. Riscurile de integritate percepute 82
3.3.5. Opiniile privind notificarea, autorizarea și interdicția 83
3.3.6. Propunerile formulate de participanți....85
3.3.7 Concluzia generală a analizei interviurilor structurate 86
3.4. Tipologia activităților externe identificate în practică....87
3.5. Practica instituțională privind exercitarea activităților externe....92
3.5.1. Practica notificării intenției de desfășurare a activităților externe....93
3.5.2. Forma informării și nivelul de formalizare....93
3.5.3. Structurile implicate în examinarea activităților externe....94
3.5.4. Emiterea actului formal de aprobare sau refuz....95
3.5.5. Evidența și registrele activităților externe....96
3.5.6. Criteriile verificate în examinarea activităților externe 96
3.5.7. Monitorizarea activităților autorizate și controlul ulterior....98
3.5.8. Confruntarea dintre percepția angajaților și practica instituțională 98
3.6. Practica de control și de aplicare a răspunderii 100
3.6.1. Practica disciplinară....100

3.6.2. Practica Autorității Naționale de Integritate 101
3.6.3. Practica instanțelor judecătorești 102
3.7. Problemele și vulnerabilitățile identificate în practica existentă 106
3.7.1. Neclaritatea conceptuală privind noțiunea de activitate externă 106
3.7.2. Diferența dintre cunoașterea generală a regulilor și aplicarea lor în situații concrete 107
3.7.3. Lipsa unei proceduri uniforme de notificare și autorizare 107
3.7.4. Lipsa unei evidențe centralizate și vizibile a activităților externe 107
3.7.5. Lipsa criteriilor standardizate de evaluare a riscurilor 108
3.7.6. Confuzia dintre incompatibilitate, conflict de interese și activitate externă 108
3.7.7. Dificultăți de detectare și caracterul predominant reactiv al controlului 108
3.7.8. Lipsa monitorizării și a reevaluării activităților autorizate 108
3.7.9. Formalismul procedurilor și vulnerabilitatea actelor în fața controlului judecătoresc 109
3.7.10. Lipsa unei diferențieri clare între activitățile cu risc redus și cele cu risc ridicat 109
3.7.11. Vulnerabilități generate de activitățile noi sau insuficient reglementate 109
3.8. Concluzii intermediare privind funcționarea regimului actual 110
4. Analiza comparativă a reglementărilor și practicilor din alte state 113
4.1. Metodologia analizei comparative 113
4.2. Reglementări și practici naționale 114
4.2.1. România 114
4.2.3. Polonia 124
4.2.4. Cehia 131
4.2.5. Slovacia 139
4.2.8. Țările baltice 164
4.2.8.1. Estonia 165
4.2.8.2. Letonia 168
4.2.8.3. Lituania 172
4.2.8.4. Analiza comparativă a modelelor baltice 175
4.2.8.5. Relevanța experienței statelor baltice pentru sistemul MAI al Republicii Moldova 176
4.2.9. Germania și Austria 177
4.2.9.1. Germania 177
4.2.9.2. Austria 181
4.2.9.3. Analiza comparativă a modelelor german și austriac 186
4.2.9.4. Relevanța experienței Germaniei și Austriei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova 186
4.2.10. Franța, Italia, Spania 188
4.2.10.1. Franța 188
4.2.10.2. Italia 191

4.2.10.3. Spania 194
4.2.10.4. Analiza comparativă a modelelor francez, italian și spaniol 197
4.2.10.5. Relevanța experienței Franței, Italiei și Spaniei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova 198
4.2.11 Țările de Jos, Finlanda, Suedia 200
4.2.11.1. Țările de Jos 200
4.2.11.2. Finlanda 204
4.2.11.3. Suedia 207
4.2.11.4. Analiza comparativă a modelelor neerlandez, finlandez și suedez 211
4.2.11.5. Relevanța experienței Țărilor de Jos, Finlandei și Suediei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova 212
4.2.12. Georgia și Armenia 214
4.2.12.1. Georgia 215
4.2.12.2. Armenia 218
4.2.12.3. Analiza comparativă a modelelor georgian și armean 222
4.2.12.4. Relevanța experienței Georgiei și Armeniei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova 223
4.3.2. Modelul autorizării prealabile 226
4.3.3. Modelul notificării și controlului 226
4.3.4. Modelul diferențiat în funcție de risc 226
4.3.5. Tendințe comune și particularități ale modelelor identificate 227
5. Evaluarea riscurilor de integritate asociate exercitării activităților externe 229
5.1. Metodologia evaluării riscurilor 229
5.1.1. Fundamentarea metodologică a evaluării riscurilor 229
5.1.2. Adaptarea metodologiei la funcționarii publici cu statut special 230
5.1.3. Definirea riscului de integritate 232
5.1.4. Criteriile utilizate în evaluarea riscurilor de integritate 233
5.1.5. Scala probabilității producerii riscului 235
5.1.6. Scala de evaluare a impactului riscului 236
5.1.7. Matricea de evaluare a riscurilor de integritate 238
5.2. Analiza riscurilor de integritate asociate exercitării activităților externe 240
5.2.1. Riscul apariției conflictelor de interese 241
5.2.2. Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu 244
5.2.3. Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției 246
5.2.4. Riscul afectării imparțialității și independenței funcției 249
5.2.5. Riscul afectării capacității de exercitare a funcției 253
5.2.6. Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice 257
5.2.7. Riscul dependenței economice 262

5.3. Evaluarea probabilității și impactului riscurilor de integritate identificate 269
5.3.1. Evaluarea probabilității producerii riscurilor de integritate 270
5.3.3. Evaluarea comparativă și ierarhizarea riscurilor de integritate 279
5.4. Profilul cumulativ al riscurilor asociate activităților externe 284
5.4.1. Criteriile de construire a profilului cumulativ 284
5.4.2. Profilul orientativ al principalelor categorii de activități externe 285
5.4.3. Activitățile cu profil predominant redus 286
5.4.4. Activitățile cu profil moderat și variabil 287
5.4.5. Activitățile cu profil predominant ridicat 287
5.4.6. Activitățile cu profil critic sau incompatibilitate structurală 288
5.4.7. Caracterul dinamic al profilului cumulativ 289
5.4.8. Profilul cumulativ și funcția concret exercitată 289
5.4.9. Interpretarea profilului cumulativ în raport cu regimul juridic 290
5.5. Concluzii privind nivelurile de risc și implicațiile pentru reglementare 290
5.5.1 Nivelurile generale ale riscurilor identificate 291
5.5.2 Diferențierea profilurilor de risc 292
5.5.3 Profilul cumulativ al activităților externe 292
5.5.4 Distincția dintre riscul gestionabil și incompatibilitatea structurală 293
5.5.5 Gestionabilitatea riscului ca element autonom al deciziei 294
5.5.6 Caracterul gradual al răspunsului normativ 294
5.5.7 Caracterul dinamic al evaluării 295
5.5.8 Necesitatea unei reglementări bazate pe risc 295
6. Fundamentarea modelului de reglementare a activităților externe pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne 298
6.1. Premisele elaborării modelului propus 298
6.2. Principiile modelului propus 302
6.2.1. Principiul legalității 302
6.2.2. Principiul proporționalității 303
6.2.3. Principiul prevenției 303
6.2.4. Principiul transparenței și previzibilității 304
6.2.5. Principiul evaluării individualizate a riscului 304
6.2.6. Principiul diferențierii regimului juridic 305
6.2.7. Principiul responsabilității funcționarului public cu statut special 305
6.2.8. Principiul responsabilității instituționale 306
6.2.9. Principiul trasabilității și documentării deciziei 306
6.2.10. Principiul reevaluării periodice și al adaptării la schimbarea circumstanțelor 306
6.2.11. Principiul protejării interesului public și al încrederii în instituție 307

6.2.12. Principiul aplicării unitare și al adaptării la specificul subdiviziunilor MAI 307
6.3. Clasificarea activităților externe în funcție de nivelul de risc și regimul juridic aplicabil 308
6.3.1. Criteriile generale de clasificare a activităților externe 308
6.3.2. Nivelurile de risc și regimul juridic corespunzător 309
6.3.3. Activitățile permise fără procedură specială 309
6.3.4. Activitățile supuse notificării 309
6.3.5. Activitățile supuse autorizării prealabile 310
6.3.6. Activitățile interzise sau incompatibile 311
6.3.7. Tabel orientativ privind clasificarea activităților externe 311
6.3.8. Regula aplicării regimului mai sever 312
6.3.9. Raportul dintre clasificare și procedura administrativă 313
6.4. Procedura propusă de notificare, autorizare, reevaluare și revocare 313
6.4.1. Inițierea procedurii de către funcționarul public cu statut special 314
6.4.2. Notificarea activității externe 314
6.4.3. Examinarea notificării 315
6.4.4. Autorizarea prealabilă a activităților externe 315
6.4.5. Structura competentă să examineze notificarea sau cererea de autorizare 316
6.4.6. Criteriile de examinare a cererii de autorizare 316
6.4.7. Decizia privind autorizarea activității externe 317
6.4.8. Autorizarea condiționată 317
6.4.9. Evidența activităților externe 318
6.4.10. Reevaluarea activităților externe 318
6.4.11. Revocarea autorizării și încetarea activității externe 319
6.4.12. Răspunderea pentru nerespectarea procedurii 319
6.4.13. Schema generală a procedurii propuse 320
6.5. Mecanismele de control, monitorizare și responsabilizare 320
6.5.1. Scopul mecanismelor de control și monitorizare 321
6.5.2. Registrul intern al activităților externe 321
6.5.3. Actorii instituționali implicați în control și monitorizare 322
6.5.4. Monitorizarea activităților autorizate sau notificate 322
6.5.5. Controlul bazat pe risc 323
6.5.6. Reevaluarea periodică și controlul schimbării circumstanțelor 323
6.5.7. Controlul tematic și analiza periodică a fenomenului 323
6.5.8. Responsabilizarea funcționarului public cu statut special 324
6.5.9. Responsabilizarea conducătorilor și a structurilor instituționale 324
6.5.10. Măsuri aplicabile în cazul nerespectării regimului activităților externe 325
6.5.11. Consilierea preventivă și instruirea personalului 325

6.5.12. Protecția datelor și limitele controlului 325
6.5.13. Raportarea periodică și îmbunătățirea mecanismului 326
6.6. Propuneri de modificare a cadrului normativ 326
6.6.1. Necesitatea unei intervenții normative pe mai multe niveluri 329
6.6.2. Propuneri de completare a Legii nr. 288/2016 329
6.6.3. Clarificarea noțiunilor utilizate 330
6.6.4. Modificarea Codului de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017 331
6.6.5. Aprobarea unui regulament intern privind activitățile externe 331
6.6.6. Introducerea unei fișe obligatorii de evaluare a riscurilor 332
6.6.7. Modificarea Statutului disciplinar 333
6.6.8. Corelarea cu legislația privind integritatea și declararea intereselor personale 333
6.6.9. Reglementarea expresă a activităților online și digitale 334
6.6.10. Reglementarea activităților agricole și gospodărești generatoare de venit 334
6.6.11. Reglementarea activităților didactice, științifice și de creație 334
6.6.12. Reglementarea participării în persoane juridice private 335
6.6.13. Dispoziții tranzitorii 335
6.6.14. Tabel sintetic al propunerilor normative 335
6.7. Impactul estimat al implementării modelului propus 336
6.7.1. Impactul asupra integrității instituționale 337
6.7.2. Impactul asupra clarității și previzibilității regimului juridic 337
6.7.3. Impactul asupra practicii instituționale 337
6.7.4. Impactul asupra funcționarilor publici cu statut special 338
6.7.5. Impactul asupra prevenirii conflictelor de interese și incompatibilităților 338
6.7.6. Impactul asupra răspunderii disciplinare 339
6.7.7. Impactul asupra capacității manageriale a MAI 339
6.7.8. Impactul asupra încrederii publice și imaginii instituției 339
6.7.9. Impactul asupra conformării la recomandările și standardele internaționale 340
6.7.10. Impactul administrativ și costurile implementării 340
6.7.11. Riscurile implementării modelului propus 340
6.7.12. Indicatori posibili de evaluare a impactului 341
Surse bibliografice: 343
Anexa nr. 1 351
Anexa nr. 2 366

Sinteza generală a studiului

Prezentul studiu analizează exercitarea activităților externe, remunerate și neremunerate, de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în contextul implementării recomandării formulate de GRECO în cadrul Rundei a V-a de evaluare a Republicii Moldova. Scopul studiului constă în evaluarea practicii existente, identificarea riscurilor de integritate asociate acestor activități și fundamentarea unui model de reglementare clar, proporțional și aplicabil unitar.

Studiul pornește de la ideea că activitățile externe nu trebuie tratate nici ca activități interzise în mod absolut, nici ca activități lipsite de relevanță pentru integritatea instituțională. Acestea pot contribui la dezvoltarea profesională și la obținerea unor venituri suplimentare, însă, în anumite condiții, pot genera riscuri de conflict de interese, incompatibilitate, utilizare a informațiilor sau resurselor de serviciu, influențe necorespunzătoare, afectarea imparțialității, diminuarea capacității de exercitare a funcției, prejudicierea imaginii instituției și dependență economică.

Metodologic, studiul combină analiza cadrului normativ național, analiza standardelor internaționale, cercetarea empirică prin sondaj, interviurile structurate, examinarea practicii instituționale, analiza practicii disciplinare, a actelor Autorității Naționale de Integritate și a jurisprudenței relevante. Această abordare permite corelarea perspectivei juridice cu realitatea practică din sistemul MAI și cu modelele aplicate în alte state.

Analiza cadrului normativ arată că noțiunea de activitate externă nu este definită unitar în legislația națională. Din acest motiv, studiul utilizează această noțiune în sens metodologic, pentru a desemna orice activitate desfășurată în afara atribuțiilor funcției publice cu statut special, indiferent dacă este remunerată sau neremunerată, permanentă sau ocazională, exercitată în baza unui raport de muncă, raport civil, voluntariat, activitate independentă, participare în proiecte, activitate online ori altă formă juridică.

Un element important al studiului îl constituie delimitarea dintre incompatibilitate, conflict de interese, activitate incompatibilă, restrângerea exercitării unor drepturi, declarare și autorizare. Aceste mecanisme nu sunt identice: incompatibilitatea privește cumulul interzis, conflictul de interese privește interferența dintre interesul personal și o atribuție concretă, declararea asigură transparența, autorizarea permite verificarea preventivă, iar restrângerile și interdicțiile statutare protejează prestigiul, disciplina, confidențialitatea și disponibilitatea funcției.

Cercetarea empirică demonstrează că activitățile externe există în practică. Potrivit sondajului, 18% dintre respondenți declară că desfășoară asemenea activități. În rândul acestora predomină activitățile didactice și de formare, urmate de activități sportive, culturale, științifice, de creație, consultanță, expertiză, voluntariat și activități economice independente. Majoritatea activităților declarate sunt remunerate, iar motivația principală este obținerea unor venituri suplimentare.

Datele sondajului și ale interviurilor structurate arată că, deși regulile sunt cunoscute în linii generale, aplicarea lor în situații concrete rămâne dificilă. Au fost identificate probleme privind înțelegerea noțiunii de activitate externă, delimitarea activităților remunerate de cele neremunerate, diferența dintre notificare și autorizare, forma informării, structurile responsabile, evidența activităților, criteriile de evaluare și monitorizarea ulterioară.

Analiza practicii instituționale indică faptul că mecanismele actuale de notificare, autorizare, evidență și monitorizare nu sunt percepute ca fiind suficient de uniforme, vizibile și standardizate. Există o discrepanță între conformarea autodeclarată a funcționarilor și capacitatea instituțională de a cunoaște, evalua și urmări activitățile externe. Această situație confirmă necesitatea unui mecanism administrativ comun, aplicabil tuturor subdiviziunilor MAI, dar adaptabil funcției concrete exercitate.

Practica disciplinară identificată este redusă, ceea ce nu permite concluzia că fenomenul este lipsit de relevanță. Dimpotrivă, corelarea datelor din sondaj și interviuri cu numărul redus al cazurilor disciplinare sugerează că activitățile externe există sau sunt percepute ca existente, însă mecanismele formale de identificare și reacție generează puține cazuri documentate și soluționate pe fond. Această constatare susține necesitatea trecerii de la controlul reactiv la prevenția instituțională.

Practica ANI și jurisprudența analizată evidențiază zone de incertitudine normativă, în special privind cumulul funcției publice cu statut special cu mandate elective, activitatea de întreprinzător, participarea la societăți comerciale, calitatea de fondator sau administrator și aplicarea răspunderii disciplinare. Aceste dificultăți confirmă necesitatea unor definiții mai clare și a unei proceduri administrative previzibile.

Analiza comparativă a permis identificarea mai multor modele de reglementare: modelul restrictiv, modelul autorizării prealabile, modelul notificării și controlului și modelul diferențiat în funcție de risc. Concluzia este că nu există un model unic aplicabil tuturor sistemelor, însă tendința comună constă în combinarea interdicțiilor pentru activitățile incompatibile cu proceduri de notificare, autorizare și monitorizare pentru activitățile compatibile sub anumite condiții.

Evaluarea riscurilor de integritate a identificat șapte categorii principale: conflictul de interese, utilizarea informațiilor și resurselor de serviciu, influențele necorespunzătoare și corupția, afectarea imparțialității și independenței funcției, afectarea capacității de exercitare a funcției, afectarea imaginii instituției și a încrederii publice, precum și dependența economică. Studiul subliniază că activitatea externă nu este, prin ea însăși, un risc de integritate; riscul apare din interacțiunea dintre activitate, funcția concretă, beneficiar, remunerație, frecvență, accesul la informații, resursele instituționale și posibilitatea controlului.

În baza acestor constatări, studiul propune un model diferențiat de reglementare, întemeiat pe evaluarea riscului. Activitățile externe sunt clasificate în patru categorii: activități permise fără procedură specială, activități supuse notificării, activități supuse autorizării prealabile și activități interzise sau incompatibile. Astfel, activitățile cu risc redus pot fi permise fără proceduri excesive, cele cu risc mediu pot fi notificate, cele cu risc ridicat trebuie autorizate, iar cele cu risc critic sau incompatibilitate structurală trebuie interzise.

Modelul propus se bazează pe principiile legalității, proporționalității, prevenției, transparenței, previzibilității, evaluării individualizate a riscului, diferențierii regimului juridic, responsabilității funcționarului, responsabilității instituționale, trasabilității, reevaluării periodice, protejării interesului public și aplicării unitare la nivelul MAI. Procedura propusă include notificarea activităților externe, autorizarea prealabilă a activităților cu risc relevant, evidența internă, monitorizarea, reevaluarea și revocarea autorizării atunci când circumstanțele se schimbă. Un element central al modelului îl constituie registrul intern al activităților externe, care ar permite urmărirea activităților declarate, a autorizărilor, condițiilor impuse, modificărilor și revocărilor.

În plan normativ, studiul propune completarea Legii nr. 288/2016, modificarea Codului de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017, corelarea cu Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, inclusiv cu anexa privind munca prin cumul, modificarea Statutului disciplinar aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2017 și aprobarea unui regulament intern privind notificarea, autorizarea, evidența, monitorizarea, reevaluarea și revocarea activităților externe.

O atenție distinctă trebuie acordată activităților noi sau insuficient reglementate, precum activitățile online generatoare de venit, activitățile agricole și gospodărești cu caracter economic, participarea în proiecte, consultanța, expertiza, prestările de servicii și participarea în persoane

juridice private. Aceste activități nu pot fi tratate exclusiv prin categoriile tradiționale ale activității didactice, științifice sau de creație.

Concluzia generală a studiului este că Republica Moldova trebuie să treacă de la o abordare generală, fragmentară și predominant reactivă la un model diferențiat, preventiv și bazat pe evaluarea riscurilor. Soluția propusă nu este nici interdicția generală, nici liberalizarea necondiționată, ci instituirea unui mecanism coerent, întemeiat pe următoarea logică: definire clară, clasificare după risc, notificare sau autorizare, evidență, monitorizare, reevaluare, revocare, răspundere proporțională.

Prin adoptarea unui asemenea model, Ministerul Afacerilor Interne ar putea asigura o reglementare clară, unitară și proporțională a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special, consolidând integritatea instituțională și conformarea la standardele internaționale în domeniul prevenirii corupției.

1. Introducere

1.1. Contextul elaborării studiului

Instituțiile de aplicare a legii exercită atribuții esențiale pentru menținerea ordinii și securității publice, prevenirea și combaterea criminalității, protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei și asigurarea respectării legii. Specificul acestor atribuții presupune standarde ridicate de integritate, imparțialitate și independență, precum și existența unor mecanisme eficiente de prevenire și gestionare a riscurilor de corupție și a conflictelor de interese.

Exercitarea de către angajații instituțiilor de aplicare a legii a unor activități externe, remunerate sau neremunerate, reprezintă un subiect aflat la intersecția dintre dreptul la muncă și la dezvoltare profesională, pe de o parte, și necesitatea protejării interesului public, a integrității instituționale și a încrederii societății în autoritățile de aplicare a legii, pe de altă parte. În lipsa unui cadru normativ clar, coerent și predictibil, completat de mecanisme eficiente de autorizare, declarare, monitorizare și control al activităților externe, exercitarea acestora poate genera sau amplifica o serie de riscuri de integritate și vulnerabilități instituționale. Astfel de riscuri pot consta în apariția conflictelor de interese reale, potențiale sau aparente, afectarea imparțialității, independenței și obiectivității în exercitarea atribuțiilor de serviciu, diminuarea disponibilității operaționale și a capacității de îndeplinire a obligațiilor profesionale, utilizarea necorespunzătoare a informațiilor și resurselor obținute în exercitarea funcției în interes personal sau al unor terți, compromiterea confidențialității informațiilor de serviciu, expunerea personalului la influențe externe necorespunzătoare și la riscuri de corupție, precum și afectarea imaginii, credibilității și încrederii publicului în instituțiile de aplicare a legii. Totodată, lipsa unor reguli clare privind exercitarea activităților externe poate conduce la aplicarea neuniformă a regimului incompatibilităților, la dificultăți în exercitarea atribuțiilor de autorizare și control, precum și la reducerea eficienței mecanismelor instituționale de prevenire și gestionare a riscurilor de integritate.

În același timp, o interdicție generală privind desfășurarea oricăror activități externe poate constitui o restrângere disproporționată a unor drepturi și interese legitime ale personalului, fiind necesară identificarea unui echilibru între interesele individuale și cerințele funcției publice cu statut special.

În acest context, evaluarea practicii existente și identificarea unui model de reglementare care să răspundă atât necesităților instituționale, cât și standardelor internaționale de integritate reprezintă o condiție esențială pentru consolidarea sistemului de prevenire a corupției în cadrul instituțiilor de aplicare a legii din Republica Moldova.

1.2. Recomandarea GRECO și necesitatea elaborării studiului

Elaborarea prezentului studiu este determinată de recomandarea formulată de Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) în cadrul celei de-a cincea runde de evaluare privind Republica Moldova, prin care autorităților naționale li s-a recomandat efectuarea unui studiu asupra practicii existente referitoare la desfășurarea activităților externe, remunerate și neremunerate, de către angajații instituțiilor de aplicare a legii. Extinderea analizei la întregul corp al funcționarilor publici cu statut special din MAI reprezintă opțiunea de cercetare a studiului și trebuie distinsă de sfera instituțională a evaluării GRECO.

Potrivit recomandării GRECO, studiul urmează să permită evaluarea practicii existente și identificarea eventualelor vulnerabilități de integritate asociate exercitării activităților externe, astfel încât, în funcție de concluziile formulate, cadrul normativ să poată fi adaptat în mod corespunzător pentru limitarea riscurilor de integritate și asigurarea unei supravegheri eficiente a acestor activități. Reperul de conformitate este recomandarea xxiii, examinată în Raportul GRECO de conformitate din

2026, paragrafele 136–140, care o califică drept parțial implementată. Alegerea modelului concret de reglementare trebuie argumentată prin rezultatele studiului.

Necesitatea elaborării studiului derivă atât din obligațiile asumate de Republica Moldova în procesul de implementare a recomandărilor GRECO, cât și din necesitatea consolidării mecanismelor instituționale de prevenire a corupției și de protejare a integrității profesionale a personalului instituțiilor de aplicare a legii.

Totodată, prezentul studiu urmărește să ofere autorităților publice o bază analitică și argumentativă pentru evaluarea oportunității revizuirii cadrului normativ existent, prin valorificarea experienței naționale, a practicilor altor state și a standardelor internaționale aplicabile.

1.3. Scopul studiului

Scopul studiului constă în evaluarea practicii existente privind exercitarea activităților externe, remunerate și neremunerate, de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, identificarea riscurilor de integritate asociate acestor activități și fundamentarea unor opțiuni de reglementare conforme standardelor internaționale și necesităților instituționale.

1.4. Obiectivele studiului

Pentru realizarea scopului propus, studiul urmărește următoarele obiective:

- evaluarea cadrului normativ național aplicabil activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne;
- identificarea și analiza practicii existente privind exercitarea activităților externe;
- evaluarea percepțiilor personalului prin intermediul cercetării sociologice;
- identificarea riscurilor de integritate generate de exercitarea activităților externe;
- analiza comparativă a reglementărilor și practicilor existente în alte state;
- identificarea modelelor de reglementare aplicate la nivel internațional;
- evaluarea opțiunilor de reglementare prin raportare la standardele internaționale și la necesitățile sistemului național;
- formularea unor recomandări privind perfecționarea cadrului normativ și instituțional.

1.5. Întrebările cercetării

În vederea realizării obiectivelor stabilite, studiul urmărește să ofere răspuns la următoarele întrebări:

1) Care este practica existentă privind exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova?
2) Ce tipuri de activități externe sunt exercitate în practică?
3) Care sunt principalele riscuri de integritate asociate acestor activități?
4) În ce măsură cadrul normativ actual răspunde acestor riscuri?
5) Ce modele de reglementare sunt aplicate în alte state?
6) Care dintre modelele identificate răspunde cel mai bine necesităților Republicii Moldova?
7) Ce modificări ale cadrului normativ și instituțional pot contribui la consolidarea mecanismelor de prevenire a riscurilor de integritate?

1.6. Metodologia studiului

Prezentul studiu utilizează o abordare multidisciplinară, bazată pe combinarea metodelor de cercetare juridică, comparativă și sociologică, în vederea obținerii unei evaluări obiective și fundamentate a practicii existente.

În cadrul cercetării au fost utilizate următoarele metode:

- analiza cadrului normativ național și internațional;

- analiza comparativă a legislației și practicilor din alte state;
- analiza documentelor instituționale și a rapoartelor relevante;
- analiza practicii disciplinare și judiciare;
- cercetarea sociologică prin aplicarea unui chestionar adresat funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne;
- interviuri cu reprezentanți ai autorităților și specialiști în domeniul integrității;
- analiza și evaluarea riscurilor de integritate generate de exercitarea activităților externe.

Metodologia utilizată permite corelarea rezultatelor obținute din surse normative, instituționale și empirice, oferind o bază obiectivă pentru formularea concluziilor și a recomandărilor prezentului studiu.

1.7. Limitele studiului

Studiul examinează activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Acest domeniu este mai larg decât sfera instituțională a evaluării GRECO referitoare la Poliție și Poliția de Frontieră. Datele colectate la nivelul MAI trebuie diferențiate în funcție de statutul juridic al respondenților; apartenența la o instituție nu dovedește, prin ea însăși, calitatea de funcționar public cu statut special. Concluziile nu se extind automat asupra personalului militar, contractual sau asupra funcționarilor publici cu statut general. Analiza reflectă informațiile disponibile la data elaborării și necesită actualizare atunci când cadrul normativ se modifică.

2. Cadrul de reglementare privind exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special ai instituțiilor de aplicare a legii

2.1. Delimitarea conceptuală a activităților externe

În vederea asigurării unei interpretări unitare a rezultatelor prezentului studiu, se impune delimitarea principalelor concepte utilizate în analiza regimului juridic al activităților externe desfășurate de angajații instituțiilor de aplicare a legii. Întrucât legislația Republicii Moldova nu conține o definiție legală a noțiunii de „activitate externă", aceasta urmează a fi interpretată prin raportare la scopul studiului, la reglementările incidente privind incompatibilitățile și conflictele de interese, precum și la standardele internaționale relevante.

Activitatea externă - în sensul prezentului studiu, prin „activitate externă" se înțelege orice activitate desfășurată de un angajat cu statut special al unei instituții de aplicare a legii în afara atribuțiilor ce decurg din funcția deținută și din raportul său de serviciu, indiferent dacă aceasta este exercitată în baza unui contract individual de muncă, a unui raport juridic de drept civil, în calitate de persoană fizică autorizată, administrator, membru al unui organ de conducere, profesionist independent, voluntar sau în orice altă formă permisă de lege. Elementul definitoriu al activității externe îl constituie faptul că aceasta este distinctă de atribuțiile funcției publice cu statut special și se desfășoară în afara obligațiilor de serviciu. Această definiție operațională nu conferă permisiunea de a desfășura activități interzise prin lege și nu instituie un control general asupra vieții private. Relevanța instituțională și temeiul legal se examinează separat.

Activitatea remunerată - prin „activitate remunerată" se înțelege orice activitate externă desfășurată în schimbul unei contraprestații, indiferent de forma acesteia. Remunerația poate consta în salariu, onorariu, indemnizație, comision, alte beneficii materiale ori orice alt avantaj cu valoare economică acordat pentru activitatea prestată. Din perspectiva prezentului studiu, forma juridică a remunerației este mai puțin relevantă decât existența unui interes patrimonial care poate influența sau poate crea aparența influențării exercitării imparțiale a atribuțiilor de serviciu. Dividendele trebuie analizate distinct, ca venituri aferente deținerii unei participații; încasarea lor nu dovedește, prin ea însăși, prestarea unei activități externe. Eventuala participare la administrarea entității necesită o verificare separată.

Activitatea neremunerată - prin „activitate neremunerată" se înțelege orice activitate externă desfășurată fără obținerea unei contraprestații materiale directe. În această categorie pot fi incluse, cu titlu de exemplu, activitățile de voluntariat, participarea în cadrul unor organizații necomerciale, activitățile civice, culturale, sportive sau alte activități similare. Lipsa unei remunerații nu exclude însă existența unor riscuri de integritate. În anumite situații, chiar și activitățile neremunerate pot genera conflicte de interese, relații de dependență sau pot afecta imparțialitatea ori imaginea instituției.

Activitatea permanentă - în cadrul prezentului studiu, „activitatea permanentă" reprezintă activitatea externă desfășurată cu caracter continuu sau repetitiv, în baza unui raport juridic stabil ori a unei organizări constante, presupunând asumarea unor obligații recurente și implicarea sistematică a persoanei. Caracterul permanent al activității poate influența gradul de expunere la riscuri de integritate și poate avea impact asupra disponibilității pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Activitatea ocazională - prin „activitate ocazională" se înțelege activitatea externă desfășurată sporadic, fără caracter de continuitate și fără asumarea unor obligații permanente. Astfel de activități pot include, de exemplu, participarea la conferințe în calitate de lector, elaborarea unor lucrări științifice, susținerea unor cursuri sau desfășurarea unor activități cu caracter punctual. De regulă, activitățile ocazionale implică un nivel mai redus de risc decât cele permanente, însă și acestea

trebuie analizate prin raportare la natura activității, la eventualele conflicte de interese și la posibilul impact asupra exercitării atribuțiilor de serviciu.

În contextul prezentului studiu, delimitarea acestor concepte are un rol exclusiv metodologic și analitic. Ea nu urmărește instituirea unor definiții cu valoare normativă, ci stabilirea unui cadru terminologic unitar care să permită evaluarea practicii existente, identificarea riscurilor de integritate și formularea unor recomandări privind eventuala adaptare a cadrului de reglementare.

În lipsa unei definiții legale a noțiunii de „activitate externă", prezentul studiu utilizează această sintagmă într-un sens convențional, pentru a desemna orice activitate desfășurată de funcționarii publici cu statut special din instituțiile de aplicare a legii în afara atribuțiilor ce decurg din funcția deținută, indiferent de forma juridică a raportului în temeiul căruia aceasta este exercitată.

2.2. Regimul juridic al activităților externe și al incompatibilităților

Exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special ai instituțiilor de aplicare a legii trebuie analizată prin raportare la natura particulară a funcției exercitate. Această funcție nu reprezintă doar o activitate profesională obișnuită, ci presupune exercitarea autorității publice, acces la informații de serviciu, atribuții de intervenție, competențe coercitive și obligația permanentă de a acționa în interes public. Tocmai din acest motiv, activitățile desfășurate în afara atribuțiilor de serviciu nu pot fi examinate exclusiv prin prisma libertății individuale de muncă, ci trebuie raportate la cerințele de integritate, imparțialitate, independență, loialitate instituțională și disponibilitate pentru serviciu.

Regimul juridic al activităților externe este construit pe mai multe mecanisme distincte, dar complementare: incompatibilități, conflicte de interese, activități incompatibile, restrângeri ale exercitării unor activități, obligații de declarare și, după caz, obligații de autorizare. Aceste mecanisme nu trebuie confundate. Ele au funcții juridice diferite, operează în momente diferite și produc consecințe diferite. În cazul funcționarilor publici cu statut special, legea recunoaște expres existența unor restrângeri, interdicții și incompatibilități determinate de natura specială a funcției, iar această funcție implică inclusiv exercitarea puterii publice și îndeplinirea atribuțiilor în interesul persoanei și al comunității.

Prin urmare, scopul acestei secțiuni nu este de a reproduce definiții legale, ci de a explica rolul fiecărui mecanism și diferențele dintre ele, pentru ca analiza ulterioară a cadrului normativ, a practicii instituționale și a riscurilor de integritate să fie realizată pe baze clare.

2.2.1. Incompatibilitatea

Incompatibilitatea reprezintă o stare juridică obiectivă în care funcția publică cu statut special nu poate coexista cu o altă funcție, calitate, activitate sau interes, deoarece această coexistență este considerată de lege incompatibilă cu exigențele funcției publice. Elementul esențial al incompatibilității este cumulul interzis.

Spre deosebire de conflictul de interese, incompatibilitatea nu presupune în mod necesar existența unei decizii concrete luate de funcționar. Ea poate exista chiar înainte ca funcționarul să semneze un act, să soluționeze o cerere sau să participe la o procedură administrativă. Este suficientă existența simultană a două calități sau activități care, potrivit regimului juridic aplicabil, nu pot fi exercitate concomitent.

Astfel, incompatibilitatea are un caracter predominant preventiv. Legiuitorul nu așteaptă ca imparțialitatea funcționarului să fie efectiv afectată, ci interzice din start anumite cumuluri care, prin natura lor, pot genera dependențe, presiuni, interese private sau aparențe de lipsă de imparțialitate. În acest sens, incompatibilitatea protejează nu doar corectitudinea deciziei administrative, ci și încrederea publică în instituția de aplicare a legii.

Pentru prezentul studiu, incompatibilitatea trebuie înțeleasă ca un filtru juridic primar. Înainte de a se analiza dacă o activitate externă generează conflict de interese, trebuie stabilit dacă acea activitate poate coexista, în principiu, cu funcția publică cu statut special. Dacă răspunsul este negativ, nu mai este necesară o analiză detaliată a conflictului de interese, deoarece activitatea este interzisă prin chiar existența stării de incompatibilitate.

2.2.2. Conflictul de interese

Conflictul de interese are o logică diferită. El nu privește, în primul rând, cumulul abstract dintre funcție și o altă activitate, ci o situație concretă în care interesul personal al funcționarului poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor de serviciu. În practica Autorității Naționale de Integritate, conflictul de interese este raportat la existența unui interes personal care influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor funcției.

Elementul central al conflictului de interese este interferența dintre interesul personal și atribuția de serviciu. De aceea, conflictul de interese apare, de regulă, atunci când funcționarul este chemat să rezolve o cerere, să emită un act, să încheie un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are un interes personal ori care privește persoane apropiate sau entități cu care are relații patrimoniale.

Diferența față de incompatibilitate este esențială. Incompatibilitatea privește starea de cumul; conflictul de interese privește interferența dintre interesul personal și atribuțiile de serviciu, inclusiv înaintea unei decizii concrete. Un funcționar poate să nu se afle într-o stare de incompatibilitate, dar să ajungă într-un conflict de interese într-un dosar concret. Invers, un funcționar se poate afla într-o stare de incompatibilitate chiar dacă nu a luat nicio decizie concretă în beneficiul său sau al unei persoane apropiate.

În contextul activităților externe, conflictul de interese poate apărea atunci când activitatea desfășurată în afara serviciului intră în legătură cu atribuțiile exercitate în cadrul instituției. De exemplu, o activitate didactică, științifică sau de consultanță poate fi permisă în principiu, dar poate genera conflict de interese dacă funcționarul ajunge să verifice, să controleze, să avizeze sau să decidă asupra unei instituții, persoane sau entități cu care are relații externe.

În analiza doctrinară și preventivă, conflictul de interese poate fi real, potențial sau aparent. Această clasificare nu substituie categoriile și consecințele prevăzute de legislația națională aplicabilă. Conflictul real apare atunci când interesul personal se intersectează efectiv cu o atribuție concretă de serviciu. Conflictul potențial există atunci când circumstanțele ar putea conduce în viitor la o asemenea intersecție. Conflictul aparent apare atunci când, chiar dacă funcționarul nu este efectiv influențat, situația poate crea în percepția publică impresia că imparțialitatea sa este afectată. În instituțiile de aplicare a legii, conflictul aparent este deosebit de important, deoarece credibilitatea instituției depinde nu doar de corectitudinea efectivă a conduitei, ci și de percepția publicului asupra independenței și obiectivității funcționarului.

2.2.3. Activitatea incompatibilă

Noțiunea de activitate incompatibilă trebuie separată de noțiunea de incompatibilitate. Incompatibilitatea este starea juridică. Activitatea incompatibilă este activitatea concretă care produce sau menține acea stare. Cu alte cuvinte, activitatea incompatibilă reprezintă forma practică prin care se manifestă cumulul interzis. Poate fi vorba despre exercitarea unei activități remunerate în afara funcției, despre administrarea unei entități private, despre reprezentarea intereselor unor terți, despre activități de întreprinzător sau despre alte activități care, prin natura lor, sunt incompatibile cu statutul funcției publice speciale.

Această distincție este utilă pentru analiza ulterioară a studiului. Dacă vorbim despre „incompatibilitate”, analizăm regimul juridic al stării create. Dacă vorbim despre „activitate incompatibilă”, analizăm conduita concretă care a generat acea stare. De exemplu, exercitarea unei activități private poate fi activitatea incompatibilă, iar rezultatul juridic este apariția incompatibilității.

O activitate poate fi incompatibilă din mai multe motive. Uneori, incompatibilitatea derivă din caracterul remunerat al activității, atunci când funcționarul public cu statut special exercită o altă activitate plătită care nu este admisă de regimul juridic al funcției. Alteori, riscul juridic nu rezultă exclusiv din existența remunerației, ci din natura activității, din legătura acesteia cu atribuțiile instituției, din posibilitatea folosirii autorității funcției, din accesul la informații de serviciu sau din afectarea prestigiului instituției. De aceea, lipsa remunerației nu exclude automat existența unui risc de integritate. O activitate neremunerată poate deveni problematică dacă generează dependență față de o entitate privată, loialitate externă incompatibilă cu obligațiile funcției, expunere la influențe necorespunzătoare sau aparență de parțialitate.

În legislația privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, această logică trebuie înțeleasă prin raportare la distincția dintre restrângeri, interdicții și incompatibilități. Astfel, activitățile remunerate, activitățile de întreprinzător sau reprezentarea unor terți sunt relevante, în principal, din perspectiva regimului incompatibilităților, deoarece presupun un posibil cumul între funcția publică cu statut special și alte activități, calități sau interese externe. În schimb, folosirea informațiilor de serviciu, utilizarea resurselor instituției în interes personal ori compromiterea prestigiului funcției prin activități private sau publice țin mai ales de regimul interdicțiilor statutare și al obligațiilor de conduită. Prin urmare, nu orice activitate externă problematică trebuie calificată automat drept incompatibilitate, ea poate constitui, după caz, incompatibilitate, încălcare a unei interdicții, conflict de interese sau abatere disciplinară.

2.2.4. Restrângerea exercitării unor activități

Restrângerea exercitării unor activități reprezintă un mecanism mai larg decât incompatibilitatea. Ea nu presupune neapărat existența unei activități externe sau a unui al doilea raport juridic. Restrângerea poate viza conduita funcționarului în viața publică, participarea la anumite activități, exprimarea unor opțiuni politice în legătură cu serviciul sau cu activitatea politică în general, folosirea resurselor instituției sau menținerea unor relații ierarhice care afectează imparțialitatea.

Prin urmare, incompatibilitatea este o specie a limitărilor statutare, dar nu epuizează întreaga categorie. Restrângerea exercitării unor activități are rolul de a adapta exercițiul unor drepturi la exigențele funcției publice cu statut special. Ea trebuie să fie justificată, proporțională și legată de protejarea unui interes public legitim: integritatea instituției, imparțialitatea, confidențialitatea, disciplina de serviciu, disponibilitatea operațională sau încrederea publică.

Această distincție este importantă deoarece nu orice încălcare a unei restrângeri constituie incompatibilitate. De exemplu, participarea la o activitate politică interzisă, folosirea informațiilor de serviciu în scop privat sau compromiterea prestigiului instituției printr-o activitate publică pot reprezenta încălcări ale restricțiilor statutare, chiar dacă nu există un al doilea loc de muncă sau un cumul formal de funcții.

Legea nr. 288/2016 distinge între restrângerea unor drepturi și libertăți, interdicții și incompatibilități, reglementate în articolele 51, 52 și 53.[1] Distincția are consecințe practice:

[1] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 1 alin. (1), art. 4 alin. (1) lit. h), art. 51–53 și art. 57. A se vedea, de asemenea, Constituția Republicii Moldova, art. 54; OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, Paris, 2003;

restrângerea privește exercițiul unor drepturi, interdicția privește conduite prohibite, iar incompatibilitatea privește cumulul funcției publice cu statut special cu anumite activități, funcții sau calități externe. Analiza activităților externe trebuie să țină seama de toate aceste mecanisme și de regimul conflictelor de interese.

Pentru studiul efectuat, această categorie este foarte importantă. Ea permite examinarea activităților externe nu doar prin întrebarea „este sau nu este incompatibilitate?", ci și prin întrebarea mai largă: „afectează această activitate exercitarea funcției publice cu statut special, imaginea instituției sau interesul public?".

2.2.5. Obligația de declarare

Obligația de declarare reprezintă un mecanism juridic de transparență și prevenire a riscurilor de integritate. Ea nu are, prin natura sa, efect prohibitiv și nici efect permisiv automat: declararea nu interzice în sine exercitarea unei activități externe, dar nici nu echivalează cu autorizarea acesteia. Rolul său principal constă în aducerea la cunoștința autorității competente a unei activități, relații, calități, interese sau situații susceptibile să afecteze exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor de serviciu. Această abordare corespunde atât reglementărilor naționale privind declararea averii și intereselor personale, cât și standardelor internaționale în materia conduitei funcționarilor publici, care tratează declararea intereselor ca instrument distinct de interdicții și de autorizarea activităților externe.

În dreptul intern, obligația de declarare are mai multe forme. Prima formă este declararea periodică a averii și a intereselor personale de către subiecții declarării, mecanism destinat asigurării transparenței cu privire la interesele patrimoniale și nepatrimoniale relevante pentru exercitarea funcției publice. A doua formă este declararea punctuală a conflictului de interese real, atunci când funcționarul este chemat să soluționeze o cerere, să emită un act administrativ, să încheie un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are un interes personal. Potrivit practicii ANI, întemeiată pe Legea nr. 133/2016, conflictul de interese presupune existența unui interes personal care influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor funcției, iar interesul personal poate rezulta din activități private, relații cu persoane apropiate, persoane juridice, agenți economici, organizații necomerciale, partide politice sau organizații internaționale.[2]

În contextul activităților externe, declararea poate îmbrăca și forma unei notificări interne adresate superiorului ierarhic sau structurii responsabile de integritate, prin care funcționarul informează despre intenția de a desfășura o activitate în afara atribuțiilor de serviciu. O asemenea notificare permite instituției să verifice dacă activitatea respectivă poate genera incompatibilități, conflicte de interese, afectarea disponibilității pentru serviciu, folosirea informațiilor de serviciu ori prejudicierea imaginii instituției. Standardele Consiliului Europei privind conduita funcționarilor publici prevăd, în aceeași logică, că funcționarul trebuie să declare interesele personale susceptibile să fie afectate de atribuțiile sale, iar activitățile externe incompatibile sau cele care necesită aprobare trebuie tratate separat de simpla declarare a intereselor.[3]

Diferența dintre declarare și autorizare este esențială. Declararea are caracter informativ și preventiv: ea face vizibilă existența unei activități sau a unui interes relevant pentru integritatea

---

https://www.oecd.org/en/publications/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56.html
Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10, Model Code of Conduct for Public Officials. https://search.coe.int/cm?i=0900001680534424

[2] Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Publicat : 30-07-2016 în Monitorul Oficial Nr. 245-246 art. 513.

[3] Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10, Model Code of Conduct for Public Officials, art. 13–15.

funcției. Autorizarea are caracter permisiv: ea presupune acordul prealabil al autorității competente pentru desfășurarea unei activități care, în principiu, poate fi admisă. Prin urmare, faptul că o activitate externă a fost declarată nu înseamnă că aceasta devine automat legală sau compatibilă cu funcția publică cu statut special. Dacă activitatea este incompatibilă prin lege, declararea ei nu înlătură incompatibilitatea și nu poate substitui încetarea activității incompatibile. Această concluzie rezultă inclusiv din Legea nr. 288/2016, care reglementează distinct interdicțiile și incompatibilitățile funcționarului public cu statut special și limitează desfășurarea unor activități remunerate în afara funcției.

În cazul conflictului de interese real, obligația de declarare are și o funcție de blocare a exercitării atribuției afectate de interesul personal. Până la soluționarea conflictului, funcționarul nu trebuie să emită actul, să încheie actul juridic, să rezolve cererea sau să participe la luarea deciziei. În ceea ce privește funcționarii publici cu statut special din cadrul instituțiilor de aplicare a legii, practica ANI confirmă aplicabilitatea regimului de declarare și control al intereselor personale. Astfel, în Actul de constatare nr. 178/03 din 04.12.2024, emis în privința unui șef interimar al Direcției de Poliție a mun. Chișinău[4], ANI a reținut calitatea acestuia de subiect al declarării, în temeiul art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 133/2016, precum și obligația de depunere a declarațiilor de avere și interese personale, derivată inclusiv din art. 26 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 320/2012 și art. 13 alin. (1) din Legea integrității nr. 82/2017.

De asemenea, în Actul de constatare nr. 20/31 din 06.02.2024, emis în privința comandantului BPDS „Fulger" al IGP al MAI[5], ANI a inițiat controlul pornind de la suspiciunea că anumite venituri și interese legate de o societate comercială nu fuseseră reflectate în declarațiile anterioare, iar ulterior a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale.

Aceste exemple nu privesc, în mod direct, consumarea unui conflict de interese real de către un polițist, dar confirmă că, în cazul funcționarilor publici cu statut special, nedeclararea unor interese sau activități relevante poate atrage consecințe juridice distincte.

Din punct de vedere funcțional, obligația de declarare îndeplinește trei roluri principale. În primul rând, ea asigură transparența, deoarece permite identificarea intereselor, relațiilor sau activităților externe relevante pentru exercitarea funcției. În al doilea rând, ea permite autorității competente să evalueze riscul și să decidă dacă situația poate fi gestionată prin abținere, redistribuirea atribuției, monitorizare, refuzul autorizării sau constatarea incompatibilității. În al treilea rând, declararea creează premisele unei gestionări preventive a situației, înainte ca interesul personal să afecteze decizia administrativă, prestigiul instituției sau încrederea publicului.

Astfel, obligația de declarare nu trebuie confundată cu autorizarea și nici cu legalizarea unei activități externe. Ea este un instrument de transparență, prevenție și control administrativ, care permite identificarea timpurie a riscurilor de integritate. În sistemul MAI, declararea este importantă tocmai pentru că activitățile externe pot avea efecte diferite: unele pot fi permise, altele pot necesita autorizare, unele pot genera conflict de interese, iar altele pot fi incompatibile prin natura lor. Prin urmare, declararea constituie primul pas al mecanismului de prevenire, dar nu substituie analiza de compatibilitate, autorizarea prealabilă acolo unde este prevăzută și respectarea interdicțiilor stabilite de lege.

---

[4] Autoritatea Națională de Integritate, Act de constatare nr. 178/03 din 04.12.2024, emis în privința unui șef interimar al Direcției de Poliție a mun. Chișinău https://old.ani.md/sites/default/files/2024-12/ac178.pdf

[5] Autoritatea Națională de Integritate, Act de constatare nr. 20/31 din 06.02.2024, privind controlul averii și intereselor personale inițiat în privința comandantului BPDS „Fulger" al IGP al MAI. https://old.ani.md/sites/default/files/2024-02/ac20.pdf

2.2.6. Obligația de autorizare

Obligația de autorizare reprezintă un mecanism administrativ de control preventiv al activităților externe. Spre deosebire de obligația de declarare, care are în principal caracter informativ și de transparență, autorizarea presupune obținerea unei aprobări prealabile din partea autorității competente înainte de începerea activității externe. Prin urmare, declararea răspunde la întrebarea dacă autoritatea trebuie să cunoască existența unei activități, a unui interes sau a unei relații relevante, în timp ce autorizarea răspunde la întrebarea dacă activitatea respectivă poate fi exercitată în mod legal și compatibil cu funcția publică cu statut special.[6]

Autorizarea nu trebuie înțeleasă ca un drept automat al funcționarului de a desfășura orice activitate externă, ci ca o procedură de verificare prealabilă a compatibilității acesteia cu exigențele funcției. În cazul funcționarilor publici cu statut special, necesitatea unui asemenea mecanism rezultă din natura distinctă a funcției exercitate, care implică atribuții în interes public, obligații de confidențialitate, loialitate instituțională, imparțialitate, obiectivitate și responsabilitate.[7] Din această perspectivă, activitatea externă nu este analizată izolat, ci prin raportare la funcția deținută, atribuțiile concrete ale persoanei, poziția ierarhică, accesul la informații de serviciu și riscul afectării imaginii instituției.

În plan funcțional, autorizarea permite instituției să evalueze, înainte de începerea activității externe, dacă aceasta este permisă de lege, dacă nu generează o stare de incompatibilitate, dacă nu creează un conflict de interese real, potențial sau aparent, dacă nu afectează programul ori disponibilitatea pentru serviciu și dacă nu presupune folosirea autorității funcției, a informațiilor de serviciu sau a resurselor instituției în interes privat. De asemenea, autorizarea poate permite verificarea legăturii dintre activitatea externă și domeniul de competență al autorității în care funcționarul activează, mai ales atunci când activitatea ar urma să fie desfășurată în raport cu entități controlate, supravegheate, subordonate sau aflate, în anumite privințe, în sfera de competență a instituției publice.[8]

Standardele internaționale în materia conduitei funcționarilor publici confirmă utilitatea autorizării ca mecanism distinct de declarare. Modelul de Cod de conduită pentru funcționarii publici, aprobat prin Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei[9], prevede că funcționarul public nu trebuie să desfășoare activități sau tranzacții, plătite ori neplătite, incompatibile cu îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor sale. Același document stabilește că, atunci când legea o cere, funcționarul trebuie să notifice și să solicite aprobarea angajatorului public pentru anumite activități, poziții sau funcții exercitate în afara serviciului public. Această abordare confirmă că notificarea, declararea și autorizarea sunt mecanisme diferite, dar complementare.

În legislația aplicabilă funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, logica autorizării rezultă indirect din regimul incompatibilităților și al cumulului unor activități admise prin excepție. Legea interzice, ca regulă, desfășurarea unor activități remunerate în anumite autorități, entități

---

[6] Pentru diferența dintre declarare, restrângeri și incompatibilități: Legea nr. 288/2016 stabilește separat drepturile, obligațiile, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile funcționarului public cu statut special, iar Constituția permite restrângerea exercițiului unor drepturi numai prin lege și proporțional cu situația care a determinat-o.

[7] Legea nr. 288/2016 prevede că funcția publică cu statut special implică o conduită specială, interdicții, restricții, restrângeri ale drepturilor și incompatibilități; aceeași lege enumeră principiile de confidențialitate, integritate, loialitate, imparțialitate, obiectivitate și responsabilitate.

[8] Legea nr. 288/2016 interzice folosirea bunurilor și informațiilor de serviciu în interes personal, abuzul de calitatea oficială, compromiterea prestigiului funcției și deținerea unor interese care afectează obiectivitatea și independența.

[9] Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10, Model Code of Conduct for Public Officials, art. 15, privind interesele externe incompatibile și obligația, atunci când legea o cere, de notificare și solicitare a aprobării pentru anumite activități externe.

publice sau private, în special atunci când acestea sunt controlate, subordonate ori se află în sfera de competență a autorității în care funcționarul 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, precizând că modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică cu statut special se stabilește de către Guvern. Prin urmare, în asemenea situații, problema juridică nu este doar declararea activității, ci verificarea condițiilor în care aceasta poate fi cumulată cu funcția deținută.[10]

Totuși, autorizarea are limite clare. Ea poate opera numai în privința activităților care sunt, în principiu, permise de lege sau admise sub anumite condiții. O aprobare administrativă nu poate înlătura o incompatibilitate stabilită direct de lege și nu poate transforma o activitate interzisă într-o activitate permisă. Dacă legea interzice desfășurarea activității de întreprinzător, reprezentarea unor persoane terțe în autoritatea în care funcționarul activează ori folosirea funcției pentru facilitarea unor interese private, aceste conduite nu pot fi legalizate printr-o simplă autorizație internă. În asemenea cazuri, soluția juridică nu este autorizarea, ci abținerea de la desfășurarea activității, încetarea activității incompatibile sau, după caz, angajarea răspunderii juridice.[11]

Această delimitare este importantă și pentru diferențierea autorizării de declarare. Faptul că o activitate externă a fost declarată nu înseamnă că ea a fost autorizată. În același timp, faptul că o activitate a fost autorizată nu exclude obligația de declarare a intereselor, veniturilor sau situațiilor relevante, atunci când legea impune o asemenea obligație. Practica ANI referitoare la funcționarii publici cu statut special din cadrul Poliției confirmă că aceștia sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale și că nedeclararea corespunzătoare a unor interese sau elemente patrimoniale poate atrage consecințe juridice distincte. Această practică nu substituie procedura de autorizare, dar arată că declararea și controlul intereselor personale funcționează ca mecanisme complementare de prevenire și verificare a riscurilor de integritate.[12]

Prin urmare, obligația de autorizare trebuie înțeleasă ca un filtru administrativ prealabil aplicabil activităților externe permise sau admisibile sub condiții. Rolul său este de a preveni apariția incompatibilităților, conflictelor de interese, dependențelor externe, utilizării necorespunzătoare a informațiilor sau resurselor de serviciu și afectării prestigiului instituției. Autorizarea nu legalizează activitățile interzise, nu înlocuiește declararea și nu exonerează funcționarul de obligația de a respecta regimul incompatibilităților, interdicțiilor și conflictelor de interese. Ea reprezintă, în schimb, un instrument necesar pentru gestionarea preventivă a activităților externe care, deși nu sunt interzise prin natura lor, pot genera riscuri de integritate dacă nu sunt evaluate înainte de exercitare.

2.2.7. Raportul dintre mecanismele de prevenire și control

Mecanismele analizate anterior (incompatibilitatea, conflictul de interese, activitatea incompatibilă, restrângerea exercitării unor activități, obligația de declarare și obligația de autorizare) nu trebuie examinate izolat. Ele formează un sistem de filtre juridice prin care activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special pot fi evaluate din perspectiva integrității, imparțialității,

[10] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (1) lit. c), admite anumite excepții pentru activități științifice, didactice, de creație, participarea în proiecte de dezvoltare și reprezentarea statului, precizând că modul de cumulare cu funcția publică cu statut special se stabilește de Guvern.

[11] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (2)–(4), interzice activitățile de întreprinzător, reprezentarea unor persoane terțe în autoritatea în care funcționarul activează și prevede obligația încetării activității incompatibile în termen de 30 de zile, sub sancțiunea încetării raportului de serviciu.

[12] ANI a reținut în acte de constatare că funcționarii publici cu statut special din cadrul Poliției sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale; exemple relevante sunt Actul de constatare nr. 20/31 din 06.02.2024, privind comandantul BPDS „Fulger” al IGP, și Actul de constatare nr. 178/03 din 04.12.2024, privind un șef interimar din cadrul DP a mun. Chișinău.

disponibilității pentru serviciu și protejării interesului public. Aceste mecanisme nu se exclud reciproc, ci pot opera succesiv sau cumulativ, în funcție de natura activității externe și de legătura acesteia cu funcția exercitată.[13]

Primul filtru privește compatibilitatea juridică a activității externe cu funcția publică cu statut special. La această etapă se verifică dacă activitatea este interzisă prin regimul incompatibilităților sau printr-o interdicție expresă. Dacă activitatea intră în sfera incompatibilităților prevăzute de lege, problema nu mai este una de oportunitate administrativă, ci de imposibilitate juridică a cumulului. Într-o asemenea situație, activitatea externă nu poate fi legalizată prin declarare sau printr-un acord intern, ci trebuie încetată în condițiile legii.[14]

Al doilea filtru privește existența unui conflict de interese. Chiar dacă activitatea externă nu este interzisă în principiu, ea poate deveni problematică atunci când interesul personal al funcționarului se intersectează cu o atribuție concretă de serviciu. În acest caz, analiza nu se mai limitează la compatibilitatea abstractă dintre funcție și activitate, ci urmărește dacă activitatea externă, relațiile create prin aceasta sau beneficiile obținute pot influența ori pot crea aparența influențării exercitării imparțiale și obiective a atribuțiilor de serviciu.[15]

Al treilea filtru privește obligația de declarare. Declararea intervine atunci când activitatea, interesul, relația sau situația personală trebuie aduse la cunoștința autorității competente. Lipsa declarării poate constitui o încălcare distinctă, chiar dacă activitatea externă nu este incompatibilă în sine. Prin declarare, autoritatea poate identifica din timp riscurile, poate verifica existența unui posibil conflict de interese și poate dispune măsuri de prevenire, cum ar fi abținerea, redistribuirea sarcinii, monitorizarea situației sau inițierea unei proceduri de control.[16]

Al patrulea filtru privește obligația de autorizare, acolo unde aceasta este prevăzută sau rezultă din regimul juridic aplicabil. Autorizarea este diferită de declarare, deoarece nu se limitează la informarea autorității, ci presupune verificarea prealabilă a posibilității de exercitare a activității externe. Totuși, autorizarea poate funcționa numai în privința activităților care sunt permise în principiu sau admisibile sub anumite condiții. Ea nu poate înlătura o incompatibilitate legală și nu poate transforma o activitate interzisă într-o activitate permisă.[17]

Al cincilea filtru privește restrângerile și interdicțiile statutare. O activitate externă poate fi problematică nu doar pentru că este remunerată sau pentru că generează un conflict de interese concret, ci și pentru că afectează prestigiul funcției, confidențialitatea informațiilor de serviciu, folosirea corectă a resurselor instituției, disponibilitatea pentru serviciu sau încrederea publicului în instituția de aplicare a legii. În aceste situații, analiza trebuie realizată prin raportare la obligațiile de

[13] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI stabilește încă din art. 1 că legea reglementează separat drepturile, obligațiile, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile acestei categorii de personal.
[14] Legea nr. 288/2016, art. 53, reglementează incompatibilitățile: interzice anumite activități remunerate, activitățile de întreprinzător și reprezentarea terților în autoritatea publică în care funcționarul activează; alin. (4) prevede obligația încetării activității incompatibile în termen de 30 de zile.
[15] Pentru conflictul de interese, pot fi utilizate Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 2, art. 12–14, precum și practica ANI. Actul ANI nr. 178/03 din 04.12.2024 arată că funcționarii publici cu statut special din Poliție sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale.
[16] În același act ANI nr. 178/03 din 04.12.2024 se reține obligația polițiștilor de a depune declarații de avere și interese personale, prin coroborarea Legii nr. 133/2016, Legii nr. 320/2012 și Legii integrității nr. 82/2017.
[17] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (1) lit. c), admite anumite excepții pentru activități științifice, didactice, de creație, participarea în proiecte de dezvoltare și reprezentarea statului, indicând că modul de cumulare se stabilește de Guvern; aceasta susține ideea că autorizarea/verificarea poate funcționa doar pentru activități admisibile în principiu, nu pentru cele interzise.

conduită, la interdicțiile statutare și la restrângerile justificate ale exercițiului unor drepturi, care sunt admisibile numai în condițiile legalității, necesității și proporționalității.[18]

Prin urmare, regimul activităților externe nu poate fi redus la o întrebare simplă de tipul „este permis sau interzis?". O activitate poate fi permisă ca principiu, dar supusă declarării; poate fi declarată, dar să necesite autorizare; poate fi autorizată, dar să genereze ulterior un conflict de interese într-o situație concretă; sau poate fi neremunerată, dar să afecteze prestigiul funcției ori să creeze aparență de parțialitate. Din acest motiv, analiza activităților externe trebuie realizată gradual, prin verificarea compatibilității juridice, a riscului de conflict de interese, a obligațiilor de declarare, a necesității autorizării, a respectării interdicțiilor statutare și, după caz, a răspunderii pentru încălcarea acestor obligații.

Această abordare corespunde și standardelor internaționale în materia integrității publice. OECD subliniază că politica privind conflictele de interese nu trebuie să urmărească simpla interzicere a tuturor intereselor private ale funcționarilor publici, ci identificarea riscurilor, interzicerea formelor inacceptabile de conflict, gestionarea situațiilor de conflict și instituirea unor proceduri eficiente de identificare, declarare și soluționare. În aceeași logică, standardele Consiliului Europei privind conduita funcționarilor publici tratează separat interesele private, conflictele de interese, activitățile externe, declararea și obligația de a solicita aprobare atunci când legea o cere.[19]

Din perspectivă practică, aceste filtre permit diferențierea situațiilor juridice. Dacă activitatea externă este incompatibilă, soluția este încetarea activității sau încetarea raportului de serviciu, după caz. Dacă activitatea este permisă, dar generează conflict de interese într-o situație concretă, soluția este declararea conflictului și abținerea de la exercitarea atribuției afectate. Dacă activitatea trebuie declarată, dar nu a fost declarată, încălcarea privește regimul transparenței și al declarării intereselor. Dacă activitatea necesită autorizare, dar este exercitată fără aprobare, încălcarea privește regimul administrativ de control prealabil. Dacă activitatea afectează prestigiul funcției, confidențialitatea sau folosirea corectă a resurselor publice, analiza se va realiza prin prisma interdicțiilor statutare și a răspunderii disciplinare.[20]

Astfel, raportul dintre aceste mecanisme trebuie înțeles ca un sistem de prevenire și control al riscurilor de integritate. Incompatibilitatea delimitează cumulurile interzise; conflictul de interese protejează imparțialitatea deciziei concrete; declararea asigură transparența; autorizarea permite verificarea preventivă; restrângerile și interdicțiile statutare protejează prestigiul, disciplina, confidențialitatea și disponibilitatea funcției; iar răspunderea intervine atunci când aceste obligații sunt încălcate. Această schemă va fi utilizată în secțiunile ulterioare ale studiului pentru analiza cadrului normativ național, a practicii existente și a riscurilor de integritate generate de exercitarea activităților externe.

2.2.8. Considerații finale

Din perspectiva prezentului studiu, concluzia principală este că activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special trebuie analizate printr-un sistem de filtre juridice distincte, nu

[18] Constituția Republicii Moldova, art. 54, prevede că restrângerea exercițiului unor drepturi trebuie să fie prevăzută de lege, necesară pentru scopuri legitime și proporțională; Legea nr. 288/2016, art. 51–52, reglementează separat restrângeri și interdicții, inclusiv folosirea bunurilor/informațiilor de serviciu, compromiterea prestigiului funcției și deținerea unor interese care afectează obiectivitatea.

[19] OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, subliniază identificarea riscurilor, transparența, declararea și gestionarea conflictelor de interese, nu simpla interzicere a tuturor intereselor private. https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf

[20] Legea nr. 288/2016, art. 56–58, prevede răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, iar art. 57 califică drept abateri disciplinare încălcarea legilor, actelor normative, restrângerilor și regimului de interdicții și incompatibilități.

printr-o simplă opoziție între activități permise și activități interzise. Această abordare este justificată de natura specială a funcției exercitate în cadrul instituțiilor de aplicare a legii, care presupune exercitarea autorității publice, obligații sporite de loialitate, integritate, imparțialitate, confidențialitate, responsabilitate și disponibilitate pentru serviciu.

În acest sistem, incompatibilitatea privește imposibilitatea juridică a cumulului funcției publice cu statut special cu anumite activități, funcții, calități sau interese externe. Conflictul de interese privește interferența dintre interesul personal al funcționarului și exercitarea unei atribuții concrete de serviciu. Activitatea incompatibilă reprezintă conduita externă care generează sau menține starea de incompatibilitate. Restrângerea exercitării unor drepturi sau activități exprimă limitarea legală și proporțională a unor conduite care, deși pot ține de sfera libertăților individuale, nu sunt compatibile cu exigențele funcției publice cu statut special. Declararea asigură transparența intereselor, relațiilor și activităților relevante pentru integritatea funcției. Autorizarea, acolo unde este prevăzută, permite verificarea prealabilă a unei activități externe care este permisă în principiu, dar poate fi exercitată numai după evaluarea compatibilității sale cu funcția deținută. În legislația aplicabilă funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, ideea verificării prealabile nu este formulată ca o „autorizare" generală a activităților externe, ci rezultă din regimul cumulului admis prin excepție. Astfel, art. 53 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 288/2016 prevede că modul de cumulare a activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare sau de reprezentare a statului se stabilește de Guvern, iar art. 53 alin. (1^1) admite participarea în anumite echipe de proiect numai în baza desemnării prin act administrativ.

Această delimitare are importanță practică pentru etapele următoare ale studiului. În analiza cadrului normativ național va trebui verificat dacă legislația Republicii Moldova reglementează suficient de clar aceste mecanisme, dacă stabilește criterii previzibile de diferențiere între ele și dacă oferă proceduri administrative efective pentru aplicarea lor. În analiza practicii existente va trebui stabilit dacă instituțiile aplică în mod uniform regulile privind declararea, autorizarea, interdicțiile, incompatibilitățile și conflictele de interese. În evaluarea riscurilor va trebui analizat care dintre activitățile externe identificate generează incompatibilități, conflicte de interese, obligații de declarare, necesitatea autorizării sau alte restrângeri statutare.

Regimul activităților externe trebuie, prin urmare, înțeles ca un mecanism de prevenire și gestionare a riscurilor de integritate. O activitate externă poate fi interzisă prin natura ei, poate fi admisă doar în anumite condiții, poate necesita declarare, poate necesita autorizare, poate genera un conflict de interese într-o situație concretă sau poate afecta prestigiul, imparțialitatea ori disponibilitatea funcționarului, chiar dacă nu este remunerată. Această analiză graduală permite evitarea a două soluții extreme: pe de o parte, admiterea necontrolată a oricărei activități externe; pe de altă parte, interzicerea generală și nediferențiată a tuturor activităților externe.[21]

Standardele internaționale confirmă necesitatea unei asemenea abordări diferențiate. OECD subliniază că scopul politicilor privind conflictele de interese nu este simpla interzicere a tuturor intereselor private ale funcționarilor publici, ci identificarea riscurilor, interzicerea formelor inacceptabile de conflict, gestionarea situațiilor de conflict și instituirea unor proceduri eficiente de identificare, declarare și soluționare. În aceeași logică, Modelul de Cod de conduită pentru funcționarii publici al Consiliului Europei tratează distinct conflictul de interese, declararea

[21] Constituția Republicii Moldova, art. 54, privind condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți: restrângerea trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporțională.

intereselor, activitățile externe incompatibile și obligația de a solicita aprobarea angajatorului public atunci când legea o cere.[22]

Această abordare este compatibilă și cu regimul juridic național aplicabil funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI. Legea nr. 288/2016 distinge expres între restrângerea unor drepturi și libertăți, interdicții și incompatibilități, iar încălcarea acestor regimuri poate constitui abatere disciplinară sau poate atrage alte forme de răspundere juridică, în funcție de gravitatea situației. Prin urmare, nici din perspectiva legislației naționale aceste mecanisme nu trebuie confundate sau reduse la o singură categorie juridică.[23]

În consecință, secțiunea 2.2 stabilește cadrul conceptual necesar pentru întregul studiu. Nu orice activitate externă este incompatibilă. Nu orice incompatibilitate presupune existența unui conflict de interese concret. Nu orice conflict de interese trebuie identificat automat cu o infracțiune, deși nedeclararea sau nesoluționarea acestuia poate atrage consecințe juridice distincte. Declararea nu legalizează o activitate incompatibilă, iar autorizarea nu poate înlătura o interdicție stabilită direct de lege. Aceste concluzii vor servi drept bază pentru analiza cadrului normativ național, pentru evaluarea practicii instituționale și pentru formularea opțiunilor de reglementare privind exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special.

2.3. Principiile care guvernează exercitarea funcției publice cu statut special

Exercitarea funcției publice cu statut special se întemeiază pe un ansamblu de principii juridice, instituționale și deontologice care justifică existența unor restrângeri, interdicții și incompatibilități specifice. În contextul prezentului studiu, aceste principii nu trebuie analizate doar ca valori declarative, ci ca repere de evaluare a activităților externe remunerate și neremunerate desfășurate de funcționarii publici cu statut special. Ele permit stabilirea limitelor în care o activitate externă poate fi admisă, declarată, autorizată, restrânsă sau interzisă.

Funcția publică cu statut special nu reprezintă o activitate profesională obișnuită. Ea presupune exercitarea autorității statului, aplicarea legii, protejarea drepturilor și libertăților persoanei, menținerea ordinii publice, acces la informații de serviciu, subordonare ierarhică, obligații de confidențialitate și disponibilitate pentru intervenție. Din acest motiv, raportul dintre funcție și activitățile externe trebuie analizat prin prisma legalității, integrității, imparțialității, independenței operaționale, loialității, responsabilității, disponibilității pentru serviciu și priorității interesului public.[24]

Doctrina contemporană privind etica și integritatea în administrația publică subliniază că funcționarul public nu trebuie evaluat exclusiv prin prisma conformității formale cu legea, ci și prin raportare la valorile și principiile care fundamentează exercitarea funcției publice. În literatura de specialitate, valorile publice sunt înțelese ca repere care ghidează comportamentul, alegerile și acțiunea morală în administrația publică.[25] Această abordare este susținută și de literatura privind

---

[22] OECD, Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316. OECD precizează că politica privind conflictele de interese nu urmărește simpla interzicere a tuturor intereselor private, ci identificarea riscurilor, gestionarea conflictelor și proceduri de declarare și soluționare.

[23] Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10, Model Code of Conduct for Public Officials, art. 14–15. Documentul tratează distinct declararea intereselor, interesele externe incompatibile și obligația de notificare/aprobare pentru anumite activități externe.

[24] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, art. 4 alin. (1) lit. h), art. 5 și art. 6 stabilește că natura funcției publice cu statut special impune conduită specială, restrângeri, interdicții și incompatibilități, iar activitatea funcționarului se desfășoară în baza legii, în interesul persoanei și al comunității, potrivit principiilor integrității, loialității, imparțialității, obiectivității, responsabilității și subordonării ierarhice.

[25] MACAULAY, Michael. „Virtue and morality in public administration: values-driven leadership in public-sector agencies". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 48–49.

reglementarea conflictelor de interese în funcția publică, potrivit căreia titularii funcțiilor publice au inevitabil interese multiple, inclusiv financiare, asociative și personale, iar conflictul apare ca risc ca aceste interese să distorsioneze exercitarea atribuțiilor publice.[26] Conflictul de interese nu echivalează automat cu o faptă de corupție consumată, dar justifică reglementarea preventivă, deoarece nu întotdeauna se poate stabili ulterior dacă interesul personal a influențat efectiv decizia.[27]

În același timp, doctrina sistemelor organizaționale de integritate arată că integritatea nu poate fi asigurată doar prin interdicții sau sancțiuni, ci presupune reguli clare, coduri de conduită, instruire, leadership etic, mecanisme de consiliere, raportare și investigare, precum și analize periodice ale riscurilor și vulnerabilităților.[28]

Prin urmare, principiile analizate în această secțiune au o funcție practică. Ele nu doar descriu conduita ideală a funcționarului public cu statut special, ci oferă criterii pentru evaluarea riscurilor generate de activitățile externe. O activitate poate fi legală în aparență, dar problematică prin efectele sale asupra imparțialității, loialității, disponibilității pentru serviciu, confidențialității, prestigiului instituției sau încrederii publicului.

2.3.1. Principiul legalității

Principiul legalității constituie fundamentul exercitării funcției publice cu statut special. Potrivit acestui principiu, funcționarul public cu statut special își exercită atribuțiile exclusiv în baza legii și pentru executarea acesteia, în limitele competenței stabilite prin lege, actele normative aplicabile și fișa postului. În materia activităților externe, legalitatea are o dublă semnificație: pe de o parte, obligă funcționarul să respecte limitele statutare ale funcției; pe de altă parte, obligă autoritatea publică să instituie restrângeri, interdicții sau incompatibilități numai în temeiul legii și cu respectarea proporționalității.[29]

Prima dimensiune a legalității privește conduita funcționarului. Funcționarul public cu statut special nu poate desfășura activități externe care sunt interzise de lege, care generează o stare de incompatibilitate sau care afectează obligațiile funcției. Libertatea de a munci, de a se asocia ori de a desfășura activități extraprofesionale nu poate fi invocată pentru a justifica încălcarea unui regim juridic special. Acest regim este determinat de natura funcției, de exercitarea puterii publice, de accesul la informații de serviciu, de obligațiile de imparțialitate și de responsabilitatea instituțiilor de aplicare a legii față de interesul public.[30]

A doua dimensiune a legalității privește conduita autorității publice. Autoritatea nu poate interzice discreționar orice activitate externă și nu poate transforma statutul special al funcției într-un temei general pentru limitarea nejustificată a drepturilor persoanei. Restrângerea exercitării unor

---

[26] DÁVID-BARRETT, Elizabeth. „Regulating conflicts of interest in public office". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 406.

[27] Ibidem, p. 406–407.

[28] HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 455 și p. 457–458.

[29] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 5 și art. 6 alin. (1)–(2). Art. 5 prevede expres că activitatea funcționarului public cu statut special se desfășoară „exclusiv în baza legii și pentru executarea acesteia", în interesul persoanei și al comunității, potrivit principiilor profesionalismului, confidențialității, integrității, loialității, imparțialității, transparenței, obiectivității, eficienței, responsabilității și subordonării ierarhice. Art. 6 alin. (1)–(2) stabilește că funcționarul îndeplinește doar atribuțiile care rezultă din legislație și fișa postului și exercită puterea publică în condițiile legii.

[30] Legea nr. 288/2016, art. 4 alin. (1) lit. h), art. 51–53. Art. 4 alin. (1) lit. h) arată că natura funcției publice cu statut special impune conduită specială, interdicții și restricții individuale, restrângerea unor drepturi fundamentale și instituirea de incompatibilități. Art. 51 reglementează restrângerea unor drepturi și libertăți, art. 52 interdicțiile, iar art. 53 incompatibilitățile, inclusiv interdicția unor activități remunerate, activități de întreprinzător și reprezentarea terților.

drepturi sau libertăți trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporțională cu situația care o determină. În consecință, limitarea activităților externe este admisibilă numai dacă are o bază legală clară, este legată de exigențele funcției publice cu statut special și este necesară pentru protejarea integrității, imparțialității, confidențialității, disciplinei de serviciu, prestigiului instituției sau interesului public.[31]

Doctrina administrației publice susține această înțelegere a legalității. În modelul administrației birocratice descris de Max Weber, exercitarea autorității publice este organizată prin competențe oficiale stabilite de reguli, ierarhie, documente scrise, separarea activității oficiale de sfera privată și aplicarea unor reguli generale, stabile și impersonale. Funcția nu este tratată ca proprietate personală sau ca sursă privată de venit, ci ca o datorie față de scopul impersonal al funcției. Această idee este relevantă pentru prezentul studiu, deoarece activitățile externe devin problematice atunci când estompează separarea dintre funcția publică și interesele private ale titularului.[32]

Prin urmare, legalitatea nu trebuie redusă la simpla existență formală a unei interdicții. Ea presupune atât respectarea de către funcționar a regimului juridic aplicabil, cât și obligația instituției de a fundamenta orice restrângere pe norme clare, previzibile și proporționale. În această dublă funcție, legalitatea asigură echilibrul dintre drepturile individuale ale funcționarului public cu statut special și necesitatea protejării interesului public, a integrității instituționale și a încrederii societății în instituțiile de aplicare a legii.

2.3.2. Principiul integrității

Principiul integrității presupune exercitarea funcției publice cu statut special cu onestitate, corectitudine, probitate profesională și respectarea interesului public. În materia activităților externe, acest principiu impune ca funcționarul public cu statut special să nu transforme poziția oficială, autoritatea funcției, informațiile de serviciu, relațiile instituționale ori resursele publice în mijloace de obținere a unui avantaj personal sau de favorizare a unor terți.[33]

Integritatea are atât o dimensiune individuală, cât și una instituțională. La nivel individual, ea privește conduita funcționarului, obligația acestuia de a acționa corect, de a evita influențele necorespunzătoare, de a nu folosi funcția în interes privat și de a respecta normele deontologice. La nivel instituțional, integritatea presupune existența unui climat organizațional care previne conflictele de interese, favoritismul, folosirea abuzivă a informațiilor, acceptarea avantajelor necuvenite, utilizarea necorespunzătoare a bunurilor publice și alte manifestări care afectează încrederea în instituția publică.[34]

---

[31] Constituția Republicii Moldova, art. 54. Art. 54 stabilește că exercițiul drepturilor și libertăților poate fi supus numai restrângerilor prevăzute de lege, necesare pentru scopuri legitime, iar restrângerea trebuie să fie proporțională și să nu atingă existența dreptului sau libertății.

[32] WEBER, Max. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978, vol. II, p. 956–959; HARRIS, Donna; KATUSIIMEH, Mesharch Walto. „Public administration and corruption: a comparative case study of the police services in Ghana and Uganda". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 263–264.

[33] Legea integrității nr. 82/2017, art. 2 și art. 3. Legea integrității stabilește că scopul legii este cultivarea integrității în sectorul public și creșterea încrederii societății că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea conform interesului public. De asemenea, definește integritatea profesională ca fiind capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, Constituției și legii.

[34] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 5, art. 50 lit. d), f), h), i), j) și art. 52 alin. (1) lit. a), b), d), e). Art. 5 include integritatea profesională, loialitatea, imparțialitatea, obiectivitatea și responsabilitatea între principiile profesionale ale funcționarului public cu statut special. Art. 50 obligă funcționarul să-și consacre activitatea îndeplinirii competente, integre, corecte și conștiincioase a atribuțiilor, să protejeze informațiile cu acces limitat, să depună declarația de avere și interese personale și să aibă comportament integru în

Activitățile externe pot afecta integritatea atunci când creează dependențe financiare, interese economice, relații de loialitate față de entități private sau aparențe de influență asupra exercitării atribuțiilor de serviciu. Din acest motiv, analiza riscului de integritate nu se reduce la întrebarea dacă activitatea externă este remunerată sau neremunerată. O activitate remunerată poate crea un interes patrimonial direct, iar o activitate neremunerată poate genera obligații morale, relații de dependență, loialități externe sau expunere la influențe care pot afecta imparțialitatea, obiectivitatea și credibilitatea funcționarului.[35]

Doctrina privind corupția și integritatea în administrația publică confirmă că vulnerabilitățile de integritate nu apar doar în situațiile de mituire directă. Ele pot rezulta și din abuzul de putere pentru beneficiu privat, favorizare, conflict de interese, folosirea improprie a informațiilor, abuzul de discreție, acces privilegiat la decizie sau transformarea funcției publice într-un instrument de promovare a unor interese particulare. În acest sens, activitățile externe trebuie analizate ca posibile surse de risc, chiar atunci când nu există o faptă de corupție consumată.[36]

Această abordare este deosebit de importantă pentru funcționarii publici cu statut special din instituțiile de aplicare a legii. Aceștia exercită atribuții care implică autoritatea statului, acces la informații de serviciu, competențe de intervenție și responsabilități privind protejarea interesului public. Prin urmare, o activitate externă poate afecta integritatea nu doar atunci când produce un avantaj material direct, ci și atunci când creează aparența că funcționarul acționează sub influența unor interese private sau că funcția publică poate fi folosită pentru obținerea unor avantaje externe.

Din perspectiva prezentului studiu, regulile privind activitățile externe trebuie privite ca instrumente preventive ale integrității, nu doar ca mecanisme sancționatorii. Ele au rolul de a identifica din timp situațiile în care o activitate externă poate genera incompatibilități, conflicte de interese, dependențe private, folosirea informațiilor de serviciu, afectarea prestigiului instituției sau diminuarea încrederii publicului. În consecință, integritatea justifică nu numai interzicerea unor activități externe, ci și instituirea unor mecanisme de declarare, autorizare, monitorizare, consiliere și control.[37]

2.3.3. Principiul imparțialității

activitatea publică și în viața personală. Art. 52 interzice folosirea în interes personal a bunurilor, echipamentelor și informațiilor de serviciu, abuzul de calitatea oficială, compromiterea prestigiului funcției, deținerea unor interese care afectează obiectivitatea și independența, precum și acceptarea de cadouri, favoruri sau alte

[35] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. b)–n). Art. 10 enumeră măsurile de asigurare a integrității instituționale: respectarea regimului incompatibilităților, declarării averii și intereselor personale, conflictelor de interese, neadmiterea favoritismului, regimul cadourilor, denunțarea influențelor necorespunzătoare, intoleranța față de incidentele de integritate, transparența decizională, gestionarea responsabilă a patrimoniului public și respectarea normelor de etică și deontologie.

[36] GRAYCAR, Adam. „Corruption and public administration". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 1 și p. 4. Graycar arată că, în esență, corupția implică folosirea autorității încredințate și a poziției publice pentru distorsionarea rezultatului în schimbul unui câștig personal. În statele cu nivel redus de corupție formele relevante sunt frecvent conflictele de interese, folosirea informațiilor sau abuzul de discreție, nu doar mita; GRAYCAR, Adam. „Corruption and public administration". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 1, 4; HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems". In: același volum, p. 453. Corupția implică folosirea autorității încredințate și a poziției publice pentru distorsionarea rezultatului în schimbul unui câștig personal. La p. 4, el arată că în statele cu nivel redus de corupție formele relevante sunt frecvent conflictele de interese, folosirea informațiilor sau abuzul de discreție, nu doar mita.

[37] KIRBY, Nikolas. „From anti-corruption to building integrity". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 469–470. Autorii arată că un sistem de integritate include reguli privind cadourile, activitățile auxiliare, conflictele de interese, codurile de conduită, instruirea, leadershipul etic, raportarea, consilierea, investigarea încălcărilor și analiza riscurilor.

Principiul imparțialității presupune exercitarea atribuțiilor de serviciu fără favorizarea sau defavorizarea unor persoane, grupuri, organizații ori interese private. În cazul funcționarilor publici cu statut special, imparțialitatea are o importanță deosebită, deoarece aceștia acționează ca reprezentanți ai statului, exercită puterea publică în condițiile legii și pot interveni în situații care afectează drepturi, libertăți, patrimoniu, reputație sau alte interese esențiale ale persoanei. De aceea, funcția publică cu statut special trebuie exercitată nu doar legal, ci și corect, obiectiv și nepărtinitor.[38]

În materia activităților externe, imparțialitatea impune evitarea situațiilor în care funcționarul ar putea fi influențat, direct sau indirect, de relații contractuale, comerciale, profesionale, politice, asociative ori personale create în afara serviciului. O activitate externă poate fi admisibilă în principiu, dar poate deveni problematică atunci când funcționarul exercită atribuții de control, verificare, constatare, investigare, autorizare sau decizie în raport cu persoana, organizația ori entitatea cu care are legături externe. În asemenea situații, problema nu constă neapărat în existența activității externe ca atare, ci în posibilitatea ca aceasta să afecteze neutralitatea deciziei publice sau să creeze impresia unei influențe necorespunzătoare.[39]

Doctrina privind conflictele de interese confirmă această abordare. Titularii funcțiilor publice au, în mod inevitabil, interese multiple, inclusiv financiare, profesionale, asociative și personale. Conflictul de interese apare atunci când aceste interese pot intra în tensiune cu obligația de a exercita atribuțiile publice în interes public. Prin urmare, conflictul de interese nu trebuie redus la corupția consumată; el reprezintă, înainte de toate, un risc ca interesul privat să distorsioneze decizia sau modul de exercitare a atribuțiilor publice.[40]

Imparțialitatea protejează nu doar corectitudinea efectivă a deciziei, ci și aparența de neutralitate. În domeniul aplicării legii, încrederea publică depinde nu doar de faptul că funcționarul acționează efectiv imparțial, ci și de faptul că acțiunea sa poate fi percepută ca imparțială de către o persoană rezonabilă. Din acest motiv, conflictul de interese aparent trebuie tratat cu seriozitate. Chiar dacă nu se demonstrează o influență efectivă asupra deciziei, existența unor relații externe poate submina credibilitatea instituției dacă publicul poate considera în mod rezonabil că funcționarul nu este pe deplin neutru.[41]

Această problemă este accentuată în instituțiile de aplicare a legii, unde deciziile se întemeiază frecvent pe autoritate publică, discreție profesională, acces la informații și capacitate de intervenție. În asemenea domenii, aparența de parțialitate poate produce efecte instituționale negative chiar și atunci când conduita funcționarului nu întrunește elementele unei încălcări disciplinare sau ale unei fapte de corupție. De aceea, activitățile externe trebuie evaluate nu doar prin criteriul compatibilității

[38] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 3 alin. (4), art. 5, art. 6 alin. (2) și art. 7 alin. (1). Art. 5 include expres ”imparțialitatea”, nediscriminarea și obiectivitatea printre principiile profesionale ale funcționarului public cu statut special. Art. 3 alin. (4) arată că funcționarul este reprezentant al statului, art. 6 alin. (2) stabilește că acesta exercită puterea publică în condițiile legii, iar jurământul din art. 7 alin. (1) prevede obligația de a respecta și aplica legile „corect și nepărtinitor”.

[39] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 52 alin. (1) lit. d)–e) și art. 53. Art. 52 trebuie interpretat ca normă de protecție a obiectivității și independenței funcționarului public cu statut special, întrucât interzice conduitele care pot compromite prestigiul funcției sau pot afecta exercitarea imparțială a atribuțiilor. Art. 53 se referă la dimensiunea incompatibilităților, reglementând situațiile în care funcția publică cu statut special nu poate fi cumulată cu anumite activități remunerate, activități de întreprinzător sau forme de reprezentare a terților.

[40] DÁVID-BARRETT, Elizabeth. „Regulating conflicts of interest in public office”. In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 406–407.

[41] Ibidem. p. 413–414.

formale cu funcția, ci și prin impactul lor asupra percepției de neutralitate, obiectivitate și independență a funcționarului public cu statut special.

Principiul imparțialității justifică limitarea, declararea, autorizarea sau interzicerea unor activități externe atunci când acestea creează riscul afectării neutralității deciziei publice. O activitate externă nu trebuie analizată doar prin întrebarea dacă este remunerată sau permisă formal, ci și prin întrebarea dacă poate influența ori poate crea aparența influențării exercitării atribuțiilor de serviciu. În acest sens, imparțialitatea constituie unul dintre criteriile esențiale pentru evaluarea activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special.

2.3.4. Principiul independenței operaționale

Independența funcționarului public cu statut special trebuie înțeleasă ca independență operațională în exercitarea atribuțiilor legale. Ea nu exclude subordonarea ierarhică, disciplina de serviciu și executarea indicațiilor legale ale superiorilor, dar exclude imixtiunile externe, presiunile private și influențele necorespunzătoare asupra activității profesionale. În acest sens, independența operațională nu este un privilegiu personal al funcționarului, ci o garanție instituțională a exercitării legale, obiective și imparțiale a atribuțiilor de serviciu.[42]

În materia activităților externe, independența operațională poate fi afectată atunci când funcționarul public cu statut special intră în relații de dependență față de angajatori privați, agenți economici, organizații necomerciale, persoane influente, grupuri de interese sau alte entități din afara instituției. O colaborare contractuală, o activitate de consultanță, o funcție într-o entitate privată, implicarea într-o organizație asociativă ori prestarea unor servicii pentru persoane sau entități aflate în legătură cu domeniul de competență al instituției pot crea obligații externe care slăbesc autonomia funcțională a persoanei în exercitarea atribuțiilor publice.[43]

Problema nu constă doar în existența unei influențe efective dovedite. Pentru funcționarii publici cu statut special este relevantă și existența unei vulnerabilități la influență. Activitatea externă poate deveni problematică atunci când creează o dependență economică, o obligație morală, o loialitate concurentă sau o relație de interes care poate afecta ori poate crea aparența afectării independenței decizionale a funcționarului. Din acest motiv, activitățile externe trebuie evaluate preventiv, mai ales atunci când sunt legate de domeniul de competență al instituției, de persoane aflate în atenția autorității sau de entități controlate, supravegheate ori influențate de aceasta.[44]

Doctrina privind integritatea în administrația publică confirmă că riscurile pentru independența funcționarului nu apar numai prin acte directe de corupere, ci și prin rețele de relații, dependențe informale, acces privilegiat la informații, folosirea discreției administrative ori apropierea funcționarului de persoane sau entități interesate de decizia publică. În special în instituțiile de aplicare a legii, informațiile de serviciu, accesul la baze de date, cunoașterea procedurilor interne și

---

[42] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 6 alin. (4) și art. 65. Art. 6 alin. (4) consacră ideea de independență operațională necesară îndeplinirii atribuțiilor funcției publice cu statut special. Art. 65 completează această regulă prin inadmisibilitatea imixtiunii în activitatea profesională a funcționarului, precizând că acesta se supune legii și indicațiilor legale ale superiorilor.

[43] Legea nr. 288/2016, art. 52 alin. (1) lit. e) și art. 53. Art. 52 alin. (1) lit. e) se referă la deținerea unor interese care afectează sau pot afecta îndeplinirea atribuțiilor cu obiectivitate și independență. Art. 53 reglementează incompatibilitățile legate de activități remunerate, activități de întreprinzător și reprezentarea terților. Aceste norme permit legarea activităților externe de riscul afectării independenței operaționale.

[44] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. b)–n). Art. 10 este relevant deoarece include între măsurile de asigurare a integrității instituționale respectarea regimului conflictelor de interese, neadmiterea favoritismului, denunțarea influențelor necorespunzătoare, respectarea regimului cadourilor, transparența decizională, gestionarea responsabilă a patrimoniului public și respectarea normelor de etică și deontologie.

capacitatea de intervenție pot deveni resurse atractive pentru persoane sau grupuri care urmăresc influențarea activității instituției.[45]

Această abordare este confirmată și de literatura privind corupția funcționarilor publici de către grupurile criminale organizate. Autorii arată că aceste grupuri sunt interesate de informațiile și serviciile sectorului public deoarece acestea le pot permite să își desfășoare activitățile ilicite fără a fi detectate sau împiedicate de autoritățile de aplicare a legii. Sunt prezentate exemple în care funcționari vamali au manipulat activitatea de control pentru a facilita importul de droguri, iar un analist al poliției a transmis informații confidențiale unor persoane asociate cu un grup infracțional. Aceste exemple demonstrează că independența operațională poate fi afectată nu doar prin mituire directă, ci și prin relații externe, acces la informații și loialități incompatibile cu funcția publică.[46] La fel, independența operațională nu constituie un instrument de acoperire a activității infracționale folosindu-se de situația de serviciu.[47]

Prin urmare, principiul independenței operaționale justifică existența unor filtre preventive aplicabile activităților externe: declararea intereselor relevante, verificarea compatibilității activității cu funcția, autorizarea acolo unde este prevăzută, interzicerea activităților incompatibile și monitorizarea situațiilor care pot genera influențe externe. În cazul funcționarilor publici cu statut special, scopul acestor mecanisme nu este limitarea arbitrară a vieții private, ci prevenirea situațiilor în care exercitarea funcției publice ar putea fi subordonată, direct sau indirect, unor interese externe.

2.3.5. Principiul loialității

Principiul loialității exprimă obligația funcționarului public cu statut special de a exercita funcția în conformitate cu Constituția, legile țării, jurământul depus, normele deontologice și interesele legitime ale instituției publice din care face parte. În cazul funcției publice cu statut special, loialitatea are o intensitate sporită față de raporturile obișnuite de muncă, deoarece funcționarul este

---

[45] SLINGERLAND, Willeke; DE GRAAF, Gjalt. „The Netherlands: an impression of corruption in a less corrupt country". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 386–387. Autorii arată că administrația publică și funcționarul, ca individ, sunt vulnerabili prin relațiile cu familia, prietenii, afiliații politici, cunoștințele și persoanele care încearcă să îi corupă, iar prevenirea necesită „network awareness" și o etică orientată spre anticiparea riscurilor. Această idee susține analiza activităților externe ca posibile surse de influență și dependență.

[46] SMITH, Russell G.; OBERMAN, Tony; FULLER, Georgina. „Corruption of public officials by organised crime: understanding the risks, and exploring the solutions". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 81–82. Autorii arată că grupurile criminale organizate sunt atrase de informațiile și serviciile sectorului public deoarece acestea le permit să evite depistarea activității infracționale și intervenția autorităților. Ei oferă exemple privind funcționari vamali implicați în facilitarea importului de droguri și un analist al poliției care a transmis informații confidențiale unor persoane asociate unui grup infracțional.

[47] Decizia Curții Supreme de Justiție. Dosarul nr. 1ra-30/2021. Lozovan Vitalie, în perioada lunilor august-octombrie ale anului 2016, exercitând funcția de ofițer de investigații al Inspectoratului de Poliție Ciocana, al Direcției Poliție mun. Chișinău, urmărind premeditat scopul punerii în circulație ilegală a drogurilor în scop de înstrăinare, acționând împreună și de comun acord cu Bargan Valeriu, Edrașco Natalia, Boțoc Sergiu, Fedosov Serghei, Alexandrov Alexandr, Malai Iulian, Homutov Denis și alte persoane au creat în prealabil, pentru comiterea infracțiunii de circulație ilegală a drogurilor în scop de înstrăinare, un grup criminal organizat, distribuind preventiv rolurile fiecăruia potrivit cărora, el primul în calitate de organizator și coautor, pentru transformare, procurare, păstrare, expediere, transportare, distribuire și înstrăinare a drogurilor în scop de înstrăinare, în circumstanțe nestabilite de organul de urmărire penală, a obținut drogul heroina, pe care în perioada lunilor august - octombrie ale anului 2016 până la 26 octombrie 2016, aflându-se în mun. Chișinău, în mai multe etape a transmis-o spre realizare lui Bargan Valeriu în cantitate totală de 390 gr., ultima partidă de heroină în cantitate totală de 19,788 gr. ambalată în două pachete din polietilenă de tip zip-lock fiind transmisă de către Lozovan Vitalie pentru realizare lui Bargan Valeriu la 26 octombrie 2016, orele 15.04, în timp ce se aflau în salonul automobilului de model „Hyundai Tucson" cu numărul de înmatriculare XXX XXX, parcat în preajma Inspectoratului de Poliție Ciocana al Direcției de Poliție mun. Chișinău, de pe str. Xxxxxxxxxxx, nr. x/x, mun. Chișinău.

reprezentant al statului, exercită puterea publică și îndeplinește atribuții legate de protejarea ordinii de drept, a drepturilor persoanei și a interesului public.[48]

Loialitatea nu trebuie confundată cu obediența necondiționată față de o persoană, față de un superior ierarhic, față de un grup sau față de un interes privat. Ea este, în primul rând, loialitate față de lege, față de scopul funcției publice și față de misiunea instituțională. Funcționarul public cu statut special trebuie să execute dispozițiile legale ale superiorilor, dar are obligația de a refuza, în condițiile legii, executarea dispozițiilor ilegale. Această precizare este importantă deoarece loialitatea instituțională nu justifică încălcarea legii și nu poate fi invocată pentru acoperirea unor conduite contrare integrității publice.[49]

Din perspectivă doctrinară, această idee corespunde modelului administrației birocratice descris de Max Weber. În acest model, funcția publică nu este proprietatea titularului și nu poate fi exploatată ca sursă privată de venit, ci reprezintă asumarea unei datorii față de scopul funcției. Weber subliniază că loialitatea modernă față de funcție nu este loialitate personală de tip feudal sau patrimonial, ci loialitate față de scopuri impersonale și funcționale. Această distincție este relevantă pentru prezentul studiu, deoarece activitățile externe devin problematice atunci când creează obligații personale, economice sau asociative care concurează cu loialitatea datorată funcției publice.[50]

Sub aspectul activităților externe, principiul loialității impune evitarea situațiilor în care funcționarul public cu statut special ajunge să aibă obligații „concurente" față de angajatori privați, organizații comerciale, grupuri de interese, structuri politice, entități asociative ori persoane ale căror interese pot intra în tensiune cu interesul public. O activitate externă poate fi permisă în principiu, dar poate deveni incompatibilă cu exigențele loialității dacă generează dependență economică, obligații contractuale, solidarități de grup, influențe externe sau presiuni care afectează exercitarea corectă și independentă a atribuțiilor de serviciu.[51]

Loialitatea are și o dimensiune de protecție a disciplinei și prestigiului instituțional. Funcționarul public cu statut special este obligat să acționeze cu competență, responsabilitate și devotament, să respecte jurământul și normele deontologice, să păstreze secretul de stat și informațiile cu acces limitat, să manifeste comportament integru în activitatea publică și în viața personală, precum și să evite conduitele care compromit prestigiul funcției sau al instituției.[52] Din această

---

[48] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 3 alin. (4), art. 5 și art. 7 alin. (1). Funcționarul public cu statut special este reprezentant al statului. Art. 5 enumeră printre principiile profesionale "integritatea profesională și loialitatea". Art. 7 alin. (1), privind jurământul solemn, conține obligația de devotament față de Republica Moldova, respectarea și aplicarea corectă și nepărtinitoare a Constituției și legilor, apărarea intereselor și autorității statului, păstrarea secretului de stat și exercitarea conștiincioasă a obligațiilor.

[49] Legea nr. 288/2016, art. 6 alin. (3) și (6), art. 50 lit. a)–c). Art. 6 alin. (3) prevede răspunderea conducătorilor pentru ilegalitatea dispozițiilor date, iar art. 6 alin. (6) recunoaște dreptul funcționarului de a refuza, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor ilegale. Art. 50 lit. a)–c) stabilește obligația de a respecta Constituția și legile, de a fi loial instituției, de a acționa cu devotament și de a respecta jurământul și normele deontologice.

[50] WEBER, Max. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978, vol. II, p. 959. Funcția este o „datorie", nu o proprietate sau o sursă de venit privat. Tot aici arată că loialitatea modernă față de funcție nu este o relație personală de tip feudal/patrimonial, ci este orientată spre scopuri impersonale și funcționale.

[51] HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 453.

[52] Legea nr. 288/2016, art. 50 lit. a)–f), i), o), p) și art. 52 alin. (1) lit. a)–b), d). Art. 50 prevede obligația de loialitate față de instituție, devotament, respectarea jurământului, disciplină, îndeplinirea integră și conștiincioasă a atribuțiilor, protejarea informațiilor cu acces limitat, comportament integru și informarea despre fapte de corupție ori influență necorespunzătoare. Art. 52 interzice folosirea bunurilor și informațiilor de serviciu în interes personal, abuzul de calitatea oficială, compromiterea prestigiului funcției sau instituției și deținerea unor interese care afectează obiectivitatea și independența.

perspectivă, activitățile externe trebuie analizate nu doar prin prisma venitului obținut, ci și prin efectul lor asupra disciplinei, reputației, confidențialității și încrederii publice.

Totodată, loialitatea instituțională nu trebuie să se transforme în loialitate de grup care protejează conduite necorespunzătoare. Loialitatea față de un grup restrâns poate intra în conflict cu normele universale ale integrității și poate favoriza tolerarea sau ascunderea unor abateri. În cazul instituțiilor de aplicare a legii, această observație este deosebit de importantă: solidaritatea profesională este necesară pentru executarea misiunilor, dar nu poate justifica favorizarea colegilor, protejarea intereselor private, neraportarea influențelor necorespunzătoare sau tolerarea conflictelor de interese.

Prin urmare, principiul loialității justifică limitarea acelor activități externe care pot crea loialități „concurente", dependențe private, obligații contractuale incompatibile, implicări politice ori asociative problematice sau relații care afectează disciplina și prestigiul instituției. Loialitatea nu exclude orice activitate extraprofesională, dar impune ca aceasta să nu subordoneze funcția publică unor interese externe și să nu slăbească atașamentul funcționarului față de lege, instituție și interesul public.

2.3.6. Principiul responsabilității

Principiul responsabilității presupune că funcționarul public cu statut special răspunde personal pentru modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu, pentru deciziile luate, pentru dispozițiile date, pentru respectarea obligațiilor profesionale și pentru conduita care poate afecta integritatea funcției. În cazul funcției publice cu statut special, responsabilitatea are o semnificație accentuată, deoarece funcționarul exercită puterea publică, acționează ca reprezentant al statului și îndeplinește atribuții care pot afecta drepturile, libertățile, patrimoniul, siguranța și interesele legitime ale persoanelor.[53]

În coroborare cu activităților externe, responsabilitatea presupune o obligație activă de prevenire. Funcționarul public cu statut special nu trebuie să aștepte apariția unei încălcări consumate, ci trebuie să anticipeze riscurile pe care activitatea externă le poate genera asupra funcției. Aceasta presupune verificarea compatibilității activității cu statutul funcției, declararea intereselor relevante, informarea autorității competente, solicitarea autorizării atunci când aceasta este necesară, abținerea în caz de conflict de interese și încetarea activității externe atunci când aceasta devine incompatibilă cu funcția deținută.

Responsabilitatea nu se reduce la sancțiunea aplicată după încălcare. Ea are și o dimensiune preventivă și organizațională. Funcționarul este responsabil să-și conformeze conduita cerințelor funcției publice cu statut special, iar instituția este responsabilă să creeze mecanisme clare prin care riscurile de integritate să poată fi identificate, declarate, evaluate, gestionate și, după caz, sancționate. Din această perspectivă, responsabilitatea individuală și responsabilitatea instituțională sunt complementare.[54]

---

[53] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 5 și art. 6 alin. (2), (5). Art. 5 include responsabilitatea între principiile profesionale ale funcționarului public cu statut special, iar art. 6 alin. (2) stabilește că funcționarul exercită puterea publică în condițiile legii. Art. 6 alin. (5) prevede expres că funcționarul este responsabil personal de modul de îndeplinire a atribuțiilor și misiunilor stabilite legal, de dispozițiile date subordonaților, precum și de neglijențele și erorile comise.

[54] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. b)–n). Responsabilitatea pentru integritate nu este doar individuală, ci și instituțională, deoarece include măsuri precum respectarea regimului incompatibilităților, conflictelor de interese, cadourilor, declarării averii și intereselor personale, denunțarea influențelor necorespunzătoare, transparența decizională, gestionarea patrimoniului public și respectarea normelor de etică și deontologie.

Integritatea nu poate fi asigurată exclusiv prin norme de interdicție sau prin sancțiuni ulterioare, ci presupune existența unor mecanisme interne coerente: reguli clare privind cadourile, activitățile auxiliare și conflictele de interese, coduri de conduită, instruiri de integritate, leadership etic, consiliere confidențială, canale de raportare, investigarea încălcărilor și analize periodice ale riscurilor și vulnerabilităților. Aceste mecanisme permit trecerea de la o responsabilitate pur sancționatorie la o responsabilitate preventivă, orientată spre evitarea apariției situațiilor de risc.

În cazul activităților externe, această perspectivă este deosebit de importantă. O activitate externă poate să nu fie interzisă în mod absolut, dar poate genera în timp riscuri de incompatibilitate, conflicte de interese, dependențe private, folosirea informațiilor de serviciu, afectarea disponibilității pentru serviciu sau diminuarea încrederii publicului în instituție. Responsabilitatea funcționarului constă în identificarea acestor riscuri înainte ca ele să producă efecte asupra exercitării atribuțiilor de serviciu, iar responsabilitatea instituției constă în elaborarea și implementarea unor proceduri clare de declarare, verificare, consiliere, autorizare, monitorizare și control.

Răspunderea juridică intervine atunci când responsabilitatea preventivă nu este respectată. În acest sens, încălcarea cu vinovăție a competențelor legale și a atribuțiilor de serviciu poate atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în funcție de gravitatea situației. Totodată, încălcarea restrângerilor, interdicțiilor și incompatibilităților constituie abatere disciplinară, iar sancțiunile aplicabile pot ajunge până la concedierea din funcția publică cu statut special.[55]

Prin urmare, responsabilitatea funcționarului public cu statut special trebuie înțeleasă în două sensuri complementare. În primul rând, ca responsabilitate personală pentru respectarea legii, a atribuțiilor de serviciu, a regimului incompatibilităților, conflictelor de interese și declarării intereselor relevante. În al doilea rând, ca responsabilitate preventivă de a evita activitățile externe care pot afecta integritatea, imparțialitatea, independența operațională, loialitatea, disponibilitatea pentru serviciu sau prestigiul instituției. Această abordare justifică tratarea regulilor privind activitățile externe nu doar ca instrumente sancționatorii, ci ca mecanisme de prevenire și gestionare a riscurilor de integritate.

2.3.7. Principiul disponibilității pentru serviciu

Principiul disponibilității pentru serviciu exprimă obligația funcționarului public cu statut special de a-și organiza conduita profesională și extraprofesională astfel încât să poată îndeplini în mod efectiv atribuțiile de serviciu. În cazul funcției publice cu statut special, această obligație depășește executarea sarcinilor în limitele unui program obișnuit de muncă, deoarece natura funcției presupune intervenții cu un grad ridicat de risc, eforturi fizice și psihice intense, capacitate de reacție și, după caz, prezentarea la serviciu în afara programului de lucru.[56]

Disponibilitatea pentru serviciu nu trebuie confundată cu o obligație permanentă și nelimitată de a fi la dispoziția instituției. Ea trebuie înțeleasă în limitele legii, ale programului de muncă, ale normelor privind munca suplimentară și ale mecanismelor de compensare prevăzute de legislație.[57]

---

[55] Legea nr. 288/2016, art. 56–58. Art. 56 prevede răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală pentru încălcarea cu vinovăție a competențelor și atribuțiilor de serviciu. Art. 57 califică drept abateri disciplinare acțiunile sau inacțiunile care încalcă legile, actele normative, restrângerile, regimul de interdicții și incompatibilități, precum și cerințele fișei postului. Art. 58 stabilește sancțiunile disciplinare, inclusiv concedierea din funcția publică cu statut special.

[56] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 4 alin. (1) lit. i)–j). Art. 4 alin. (1) lit. i) stabilește că natura profesională distinctă a funcției publice cu statut special include executarea măsurilor de intervenție profesională cu un grad ridicat de risc pentru viață și sănătate, presupunând eforturi fizice și psihice intense și prelungite. Lit. j) se referă la apariția unor situații profesionale care pot periclita viața, siguranța personală și familia funcționarului.

[57] Legea nr. 288/2016, art. 50 lit. s)–u). Art. 50 lit. s) obligă funcționarul să se prezinte la serviciu conform programului și în afara acestuia, în situații temeinic justificate, pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu. Lit. t) prevede obligația

Totuși, statutul special al funcției justifică cerințe sporite de disponibilitate, continuitate și capacitate de acțiune, în special atunci când apar situații temeinic justificate, urgențe, tulburări de amploare ale ordinii și liniștii publice, stări de asediu, mobilizare sau război.

Raportat la activitățile externe, principiul disponibilității pentru serviciu justifică evaluarea activităților care pot consuma excesiv timpul, energia, capacitatea fizică sau psihică a funcționarului. O activitate externă poate să nu genereze un conflict de interese și să nu fie incompatibilă prin natura ei, dar poate deveni problematică dacă afectează odihna necesară, capacitatea de reacție, disciplina de serviciu, prezentarea la serviciu în situații urgente sau îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor.[58]

Această problemă este relevantă atât pentru activitățile remunerate, cât și pentru cele neremunerate. O activitate permanentă sau repetitivă, desfășurată în afara programului de serviciu, poate produce suprasolicitare, oboseală, diminuarea atenției, reducerea capacității de intervenție și afectarea calității activității profesionale. În același timp, activitățile ocazionale implică, de regulă, un risc mai redus, dar trebuie evaluate în funcție de durată, frecvență, intensitate, orar, locul desfășurării și posibilul impact asupra obligațiilor de serviciu.

Din perspectivă doctrinară, ideea disponibilității pentru serviciu poate fi corelată cu modelul administrației birocratice moderne descris de Max Weber. Weber arată că, în forma sa dezvoltată, activitatea oficială solicită întreaga capacitate de muncă a funcționarului, chiar dacă durata obligatorie a orelor de lucru este limitată. Această observație este relevantă pentru prezentul studiu, deoarece activitățile externe nu trebuie evaluate numai prin prisma existenței unui interes patrimonial, ci și prin efectul lor asupra capacității reale a funcționarului de a-și îndeplini funcția publică.[59]

Pentru instituțiile de aplicare a legii, disponibilitatea pentru serviciu are o importanță deosebită. Aceste instituții trebuie să asigure continuitatea serviciului, capacitatea de acțiune, intervenția în situații urgente și protejarea ordinii publice. Dacă activitățile externe afectează capacitatea funcționarului de a răspunde acestor cerințe, ele pot crea un risc instituțional chiar și în lipsa unui conflict de interese sau a unei remunerații directe. Prin urmare, evaluarea activităților externe trebuie să includă nu doar riscurile de corupție, incompatibilitate sau conflict de interese, ci și impactul asupra disponibilității operaționale și asupra capacității de îndeplinire a obligațiilor profesionale.

Principiul disponibilității pentru serviciu justifică limitarea, condiționarea sau monitorizarea acelor activități externe care pot afecta capacitatea funcționarului public cu statut special de a se prezenta la serviciu, de a interveni în situații urgente, de a executa misiuni cu risc profesional ori de a-și îndeplini atribuțiile cu eficiență și responsabilitate. Acest principiu nu exclude activitățile externe, dar impune ca ele să fie compatibile cu cerințele speciale ale serviciului public în cadrul instituțiilor de aplicare a legii.

2.3.8. Principiul priorității interesului public

---

prezentării imediate în situații de urgență sau în cazul unor tulburări de amploare ale ordinii și liniștii publice. Lit. u) prevede obligația de a acționa conform legii în caz de stare de asediu, mobilizare sau război.

[58] Legea nr. 288/2016, art. 39 alin. (1)–(5). Art. 39 stabilește durata săptămânii de muncă, modul de organizare a timpului de muncă, compensarea muncii suplimentare și posibilitatea atragerii funcționarilor publici cu statut special la muncă suplimentară în zilele de repaus și sărbătoare, prin act administrativ motivat, astfel încât să se asigure continuitatea serviciului și capacitatea de acțiune a entității.

[59] WEBER, Max. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978, vol. II, p. 958. Autorul sugrtează că, atunci când funcția este pe deplin dezvoltată, activitatea oficială solicită întreaga capacitate de muncă a funcționarului, chiar dacă durata obligatorie a orelor de lucru în birou poate fi limitată. Această idee susține argumentul că activitățile externe trebuie analizate și prin impactul lor asupra capacității efective de exercitare a funcției, nu doar prin criteriul remunerației sau al conflictului de interese.

Principiul priorității interesului public presupune că funcția publică cu statut special trebuie exercitată în beneficiul persoanei, al comunității și al statului, nu în interesul privat al funcționarului sau al unor terți. Acest principiu rezultă din însăși natura funcției publice cu statut special, care implică exercitarea atribuțiilor exclusiv în baza legii, în interesul persoanei și al comunității, precum și aplicarea unor exigențe sporite de integritate, loialitate, imparțialitate, obiectivitate și responsabilitate.[60]

Sub aspectul activităților externe, prioritatea interesului public justifică subordonarea intereselor private ale funcționarului exigențelor funcției publice. Libertatea de a desfășura activități profesionale, comerciale, asociative, didactice, științifice, de creație sau alte activități extraprofesionale nu este exclusă în mod absolut, însă ea trebuie exercitată în limitele compatibilității cu statutul special al funcției. Atunci când o activitate externă creează un interes privat, o dependență, o obligație contractuală, o loialitate „concurentă" sau o aparență de influență asupra exercitării atribuțiilor de serviciu, analiza trebuie realizată prin prisma prevalenței interesului public.[61]

Legea integrității nr. 82/2017 confirmă această orientare, stabilind că integritatea în sectorul public urmărește creșterea încrederii societății în faptul că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea în conformitate cu interesul public, inclusiv în procesul de interacțiune cu sectorul privat. În aceeași logică, conflictul de interese trebuie identificat și tratat tocmai pentru asigurarea servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate. Prin urmare, interesul public nu este o formulă abstractă, ci un criteriu juridic de evaluare a conduitei funcționarului și a activităților externe care pot afecta exercitarea funcției.

Doctrina contemporană a administrației publice permite aprofundarea acestei idei. Adam Graycar arată că guvernele există pentru a livra valoare comunităților, iar atunci când bunurile, serviciile sau reglementările publice sunt realizate potrivit principiilor etice și unei bune administrații, comunitatea primește valoare. Dimpotrivă, lipsa integrității sau corupția afectează administrația publică și diminuează valoarea publică.[62] Această abordare este relevantă pentru prezentul studiu, deoarece activitățile externe ale funcționarului public cu statut special trebuie evaluate nu doar prin avantajul individual obținut de acesta, ci și prin efectul lor asupra misiunii instituției, încrederii publice și capacității administrației de a produce valoare pentru comunitate.

În literatura privind valorile publice, Michael Macaulay distinge între „public value", concept asociat lucrării lui Mark H. Moore, și „public values", înțelese ca valori generale care ghidează comportamentul în administrația publică. Această distincție este importantă pentru prezentul studiu. Pe de o parte, activitatea instituțiilor de aplicare a legii trebuie orientată spre producerea unei valori publice reale: siguranță, ordine publică, protecția drepturilor și încredere instituțională. Pe de altă

[60] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 4 alin. (1) lit. h), art. 5 și art. 6 alin. (2). Art. 4 alin. (1) lit. h) arată că funcția publică cu statut special se exercită în folosul cetățeanului și al comunității, ceea ce justifică o conduită specială, interdicții, restricții și incompatibilități. Art. 5 stabilește că activitatea se desfășoară în interesul persoanei și al comunității, iar art. 6 alin. (2) prevede că funcționarul exercită puterea publică în condițiile legii.

[61] Legea nr. 288/2016, art. 52 alin. (1) lit. a), b), d) și art. 53 alin. (1)–(4). Art. 52 interzice folosirea mijloacelor și informațiilor de serviciu în interes personal, abuzul de calitatea oficială, compromiterea prestigiului funcției sau instituției și deținerea unor interese care afectează obiectivitatea și independența. Art. 53 reglementează incompatibilitățile privind activitățile remunerate, activitățile de întreprinzător și reprezentarea terților.

[62] GRAYCAR, Adam. „Corruption and public administration". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 1.

parte, conduita funcționarului trebuie raportată la valori publice precum integritatea, imparțialitatea, responsabilitatea, obiectivitatea și loialitatea față de interesul public.[63]

Prioritatea interesului public nu exclude în mod cert activitățile externe. Ea impune însă ca acestea să nu afecteze autoritatea funcției, neutralitatea instituțională, imparțialitatea deciziei, confidențialitatea informațiilor de serviciu, prestigiul instituției, disponibilitatea pentru serviciu sau încrederea publicului.[64] O activitate externă poate fi permisă formal, dar poate deveni incompatibilă cu interesul public dacă transformă funcția într-un mijloc de promovare a intereselor private, dacă oferă acces privilegiat unor persoane sau entități, dacă creează aparența de favorizare ori dacă afectează capacitatea instituției de a-și îndeplini misiunea.

Această abordare este confirmată și de regimul interdicțiilor și incompatibilităților aplicabil funcționarului public cu statut special. Legea interzice folosirea mijloacelor și informațiilor de serviciu în interes personal, abuzul de calitatea oficială, compromiterea prestigiului funcției sau instituției, deținerea unor interese care afectează obiectivitatea și independența, desfășurarea unor activități remunerate incompatibile, practicarea activității de întreprinzător și reprezentarea intereselor unor terți în cadrul autorității în care funcționarul activează. Aceste interdicții și incompatibilități exprimă, în plan normativ, regula potrivit căreia interesul privat nu poate prevala asupra interesului public.

Principiul priorității interesului public constituie criteriul final de evaluare a activităților externe. Dacă o activitate externă este compatibilă cu legea, nu afectează atribuțiile de serviciu, nu creează conflict de interese, nu compromite prestigiul instituției și nu diminuează disponibilitatea pentru serviciu, ea poate fi admisibilă. Dacă însă interesul privat generat de activitatea externă intră în „tensiune” cu exercitarea funcției publice cu statut special, prevalență trebuie să aibă interesul public. Din acest motiv, limitarea, declararea, autorizarea sau interzicerea unor activități externe nu reprezintă măsuri arbitrare, ci instrumente de protecție a misiunii publice, a integrității instituționale și a încrederii societății în instituțiile de aplicare a legii.

2.3.9. Concluzii privind rolul principiilor

Principiile analizate demonstrează că limitarea anumitor activități externe nu reprezintă o restrângere arbitrară a libertății individuale a funcționarului public cu statut special, ci o consecință a naturii juridice și instituționale a funcției exercitate. Funcția publică cu statut special este exercitată în interesul persoanei și al comunității, presupune exercitarea puterii publice, impune o conduită specială și justifică existența unor restrângeri, interdicții și incompatibilități specifice.

Fiecare principiu analizat îndeplinește o funcție proprie în evaluarea activităților externe. Legalitatea stabilește cadrul normativ al limitărilor și exclude atât activitățile interzise, cât și interdicțiile arbitrare. Integritatea previne folosirea funcției, informațiilor și relațiilor instituționale în interes privat. Imparțialitatea protejează neutralitatea deciziei și aparența de obiectivitate. Independența operațională exclude influențele externe necorespunzătoare. Loialitatea impune evitarea obligațiilor concurente față de persoane, organizații sau interese private. Responsabilitatea obligă funcționarul să prevină și să gestioneze riscurile. Disponibilitatea pentru serviciu asigură capacitatea de intervenție și executare a misiunilor. Prioritatea interesului public subordonează activitățile externe misiunii instituționale.

---

[63] MACAULAY, Michael. „Virtue and morality in public administration: values-driven leadership in public-sector agencies”. In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 44.

[64] DÁVID-BARRETT, Elizabeth. „Regulating conflicts of interest in public office”. In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 406–407.

Prin urmare, activitățile externe nu trebuie analizate exclusiv prin întrebarea dacă sunt remunerate sau neremunerate. Ele trebuie evaluate printr-un set mai larg de criterii: compatibilitatea cu legea, impactul asupra integrității, riscul de parțialitate, existența unor dependențe externe, afectarea loialității instituționale, respectarea responsabilității profesionale, disponibilitatea pentru serviciu, protejarea confidențialității și prevalența interesului public. O activitate externă poate fi permisă formal, dar problematică prin efectele sale asupra prestigiului instituției, asupra încrederii publice sau asupra exercitării obiective și independente a atribuțiilor de serviciu.

Această abordare este confirmată de doctrina contemporană a integrității publice. Literatura privind conflictele de interese arată că titularii funcțiilor publice au inevitabil interese multiple, iar problema juridică apare atunci când aceste interese pot distorsiona exercitarea atribuțiilor publice. Conflictul de interese nu echivalează automat cu o faptă de corupție consumată, dar reprezintă un risc care trebuie identificat, declarat și gestionat preventiv. Din acest motiv, regimul activităților externe trebuie construit nu doar pe interdicții, ci și pe mecanisme de transparență, evaluare, consiliere, monitorizare și control.

În aceeași logică, doctrina sistemelor organizaționale de integritate arată că prevenirea riscurilor nu poate fi redusă la sancționarea abaterilor deja comise. Un sistem eficient presupune reguli clare privind cadourile, conflictele de interese și activitățile auxiliare, coduri de conduită, instruire, leadership etic, mecanisme de raportare, consiliere, investigare și analize periodice ale riscurilor. Această perspectivă este importantă pentru prezentul studiu, deoarece activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special trebuie gestionate printr-un regim coerent, nu prin soluții fragmentare sau exclusiv punitive.

Standardele internaționale confirmă necesitatea unei abordări diferențiate. OECD subliniază că scopul politicilor privind conflictele de interese nu este interzicerea tuturor intereselor private ale funcționarilor publici, ci menținerea integrității deciziilor oficiale, identificarea riscurilor, gestionarea conflictelor și responsabilizarea funcționarilor publici. De asemenea, OECD arată că o politică modernă în domeniul conflictelor de interese trebuie să evite atât tolerarea riscurilor, cât și un control excesiv, care ar putea fi impracticabil sau contraproductiv.[65]

Consiliul Europei, prin Modelul de Cod de conduită pentru funcționarii publici[66], tratează distinct conduita generală a funcționarului, conflictul de interese, declararea intereselor și activitățile externe incompatibile. Această separare confirmă ideea că activitățile externe nu trebuie reglementate printr-o interdicție generală și nediferențiată, ci printr-un sistem de criterii care permite evaluarea riscului concret pentru integritate, imparțialitate, loialitate instituțională și interes public.

Principiile funcției publice cu statut special constituie fundamentul juridic și doctrinar al limitării unor activități externe. Ele justifică instituirea unor mecanisme de declarare, autorizare, abținere, monitorizare, încetare a activității incompatibile și răspundere juridică, dar numai în măsura în care aceste mecanisme sunt prevăzute de lege, urmăresc un scop legitim și sunt proporționale cu riscul identificat. În secțiunile următoare ale studiului, aceste principii vor servi drept criterii de interpretare a cadrului normativ național, de evaluare a practicii existente și de identificare a riscurilor de integritate asociate activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special.

2.4. Cadrul normativ național privind activitățile externe, incompatibilitățile și conflictele de interese

[65] Legea nr. 288/2016, art. 52–53. OECD. Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, Annex, pct. 4–7.
[66] Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10, Model Code of Conduct for Public Officials, art. 13–15.

Analiza cadrului normativ național reprezintă etapa în care delimitările conceptuale și principiile examinate anterior trebuie raportate la reglementările concrete aplicabile funcționarilor publici cu statut special. În această secțiune nu este suficientă enumerarea actelor normative relevante, ci este necesară examinarea modului în care acestea reglementează activitățile externe, incompatibilitățile, interdicțiile, conflictele de interese, obligațiile de declarare, eventualele mecanisme de autorizare și formele de control instituțional.

Cadrul normativ național este unul complex și fragmentat. El include norme constituționale, norme speciale privind activitatea Poliției și statutul polițistului, norme privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, reglementări generale de integritate, norme privind declararea averii și intereselor personale, competențe ale Autorității Naționale de Integritate, dispoziții ale legislației muncii, coduri de etică și deontologie profesională, precum și acte departamentale aplicabile în sistemul Ministerului Afacerilor Interne.

Această pluralitate normativă are o dublă semnificație. Pe de o parte, ea confirmă că activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special nu pot fi analizate printr-o singură lege și nici printr-un singur mecanism juridic. Pe de altă parte, tocmai dispersarea reglementărilor poate genera dificultăți de interpretare și aplicare: suprapuneri între interdicții și incompatibilități, lipsa unor proceduri clare de autorizare, delimitarea insuficientă între declararea intereselor și permisiunea de a desfășura o activitate externă, precum și absența unor mecanisme uniforme de control intern.

În analiza care urmează vor fi examinate succesiv: Constituția Republicii Moldova, Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului, Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Legea integrității, Legea privind declararea averii și intereselor personale, Legea privind Autoritatea Națională de Integritate, Codul muncii, codurile de etică și deontologie profesională și actele departamentale relevante. Pentru fiecare act normativ vor fi urmărite patru aspecte: obiectul reglementării, relevanța pentru activitățile externe, mecanismele de prevenire și control, precum și limitele sau lacunele reglementării.

Scopul acestei secțiuni este de a răspunde la câteva întrebări esențiale: cadrul normativ actual este suficient pentru gestionarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special? Normele existente sunt clare și coerente? Există contradicții sau suprapuneri între actele normative? Sunt prevăzute proceduri efective de declarare, autorizare, verificare și încetare a activităților incompatibile? Există mecanisme reale de control instituțional sau reglementarea rămâne predominant declarativă?

2.4.1. Constituția Republicii Moldova

Constituția Republicii Moldova reprezintă punctul de plecare al analizei cadrului normativ privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special. Ea nu reglementează în mod direct activitățile externe, incompatibilitățile sau obligațiile de autorizare ale acestei categorii de personal, însă stabilește limitele constituționale în interiorul cărora legiuitorul poate institui restrângeri, interdicții și incompatibilități. Din această perspectivă, Constituția are o funcție dublă: protejează drepturile individuale ale funcționarului, dar permite restrângerea exercițiului acestora atunci când restrângerea este prevăzută de lege, urmărește un scop legitim și este proporțională.

Primul reper constituțional este principiul statului de drept și al supremației Constituției. Republica Moldova este definită ca stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic sunt valori supreme garantate. În același timp, Constituția este Legea Supremă, iar nicio lege și niciun alt act

juridic care contravine prevederilor constituționale nu poate avea putere juridică.[67] Sub aspectul cercetării ce ține de activitățile externe ale funcționarului public cu statut special, această regulă înseamnă că orice restrângere a libertății de muncă, de asociere, de exprimare sau de participare la viața publică trebuie să fie compatibilă cu Constituția și nu poate fi stabilită arbitrar prin acte inferioare legii.

Un al doilea reper îl constituie dreptul de acces la funcția publică. Constituția garantează cetățenilor dreptul de a participa la administrarea treburilor publice și accesul, potrivit legii, la o funcție publică.[68] Acest drept nu are însă caracter absolut. Formula constituțională „potrivit legii" permite legiuitorului să stabilească regimul juridic al funcției publice, inclusiv condiții de accedere, obligații de conduită, incompatibilități, interdicții și restrângeri specifice, mai ales atunci când funcția presupune exercitarea autorității publice. În cazul funcției publice cu statut special, aceste limitări sunt justificate de natura funcției, de atribuțiile de aplicare a legii, de necesitatea imparțialității și de protejarea interesului public.

Dreptul la muncă și la libera alegere a muncii are, de asemenea, relevanță directă pentru analiza activităților externe. Funcționarul public cu statut special, ca orice persoană, beneficiază de dreptul la muncă, la libera alegere a muncii și la condiții echitabile de muncă. Totuși, exercitarea unei funcții publice speciale presupune acceptarea unui regim statutar particular. Prin urmare, libertatea de a desfășura o activitate suplimentară, remunerată sau neremunerată, nu poate fi interpretată izolat de obligațiile funcției publice. Dreptul constituțional la muncă nu exclude instituirea unor incompatibilități sau interdicții atunci când activitatea externă poate afecta integritatea, imparțialitatea, independența operațională, disponibilitatea pentru serviciu sau prestigiul instituției.[69]

În același timp, Constituția garantează libertatea opiniei și exprimării, libertatea creației, libertatea întrunirilor, libertatea asocierii în partide și alte organizații social-politice, precum și dreptul de afiliere sindicală. Aceste drepturi sunt relevante deoarece activitățile externe pot îmbrăca forme diverse: activități didactice, științifice, de creație, activități asociative, sindicale, civice sau politice. Totuși, Constituția însăși admite că anumite funcții publice pot fi supuse unor incompatibilități speciale. Spre exemplu, art. 41 alin. (7) prevede că funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică. Prin urmare, Constituția nu exclude limitarea participării politice a unor categorii de funcționari, ci trimite reglementarea acestor incompatibilități la legea organică.

În opinia noastră, cea mai importantă normă constituțională pentru prezentul studiu este art. 54, care reglementează restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți. Din această normă rezultă patru condiții cumulative. Prima condiție este existența unei baze legale: restrângerea trebuie să fie prevăzută de lege. A doua condiție este conformitatea cu normele dreptului internațional. A treia condiție este existența unui scop legitim, cum ar fi securitatea națională, ordinea publică, prevenirea infracțiunilor, protejarea drepturilor și libertăților altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale sau garantarea autorității și imparțialității justiției. A patra condiție este proporționalitatea: restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge însăși existența dreptului sau libertății.[70]

[67] Constituția Republicii Moldova, art. 1 alin. (3) și art. 7. Art. 1 alin. (3) definește Republica Moldova ca stat de drept, democratic, în care drepturile și libertățile omului sunt valori supreme, iar art. 7 consacră supremația Constituției.
[68] Constituția Republicii Moldova, art. 39 alin. (1)–(2).
[69] Constituția Republicii Moldova, art. 43 alin. (1)–(3).
[70] Constituția Republicii Moldova, art. 54 alin. (1)–(4).

Aplicat activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special, art. 54 impune o concluzie importantă: limitarea acestor activități este constituțional admisibilă, dar numai dacă este realizată prin lege, este justificată de natura funcției și este proporțională cu riscul urmărit. Nu poate fi acceptată o interdicție generală, absolută și nediferențiată, dacă aceasta nu este raportată la scopul legitim urmărit și la particularitățile funcției. În același timp, nu poate fi acceptată nici libertatea necondiționată de a desfășura activități externe, dacă acestea pot afecta integritatea, imparțialitatea, confidențialitatea, ordinea publică sau încrederea în instituția de aplicare a legii.

Constituția oferă și un temei pentru obligația de loialitate a titularilor funcțiilor publice. Art. 56 prevede că devotamentul față de țară este sacru, iar cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în cazurile prevăzute de lege, depun jurământul cerut de aceasta. Această normă are relevanță directă pentru funcționarii publici cu statut special, deoarece justifică exigențe sporite de loialitate, responsabilitate și integritate, inclusiv în viața extraprofesională, atunci când conduita externă poate afecta funcția publică.[71]

De asemenea, art. 55 consacră regula exercitării drepturilor și libertăților cu bună-credință, fără încălcarea drepturilor și libertăților altora. Această normă este importantă deoarece arată că drepturile constituționale ale funcționarului nu pot fi exercitate într-un mod care afectează drepturile altor persoane, buna funcționare a autorităților publice sau interesul public. Sub aspectul activităților externe, buna-credință presupune ca funcționarul să evite folosirea funcției, informațiilor, autorității sau relațiilor instituționale pentru interese private.[72]

Constituția Republicii Moldova nu oferă o reglementare detaliată a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special, dar stabilește cadrul superior al reglementărilor. Ea garantează drepturile individuale ale funcționarului, inclusiv dreptul la muncă, la asociere, la exprimare și la participarea la viața publică, însă permite legiuitorului să instituie restrângeri și incompatibilități atunci când acestea sunt obiectiv necesare, urmăresc un scop legitim și sunt proporționale. Prin urmare, regimul activităților externe trebuie construit ca un echilibru între libertatea individuală a funcționarului și necesitatea protejării legalității, integrității, imparțialității, confidențialității, ordinii publice și interesului public.

2.4.2 Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului

Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului constituie actul normativ special care reglementează misiunea Poliției, principiile activității polițienești și statutul profesional al polițistului. În contextul prezentului studiu, această lege este relevantă deoarece stabilește natura funcției polițienești, raportul polițistului cu legea, obligațiile sale de conduită și exigențele de integritate care justifică limitarea unor activități externe. Totuși, legea trebuie analizată cu o precizare importantă: ea privește polițiștii, nu întreaga categorie a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Prin urmare, concluziile rezultate din această lege trebuie corelate cu reglementarea generală aplicabilă funcționarului public cu statut special din cadrul MAI.

Misiunea Poliției justifică existența unui regim special de conduită. Poliția nu este o autoritate administrativă obișnuită, ci o instituție de aplicare a legii, investită cu atribuții privind apărarea drepturilor și libertăților persoanei, protecția proprietății, menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice, prevenirea și combaterea criminalității. Această misiune implică exercitarea autorității publice și presupune un nivel ridicat de încredere socială. Din acest motiv, activitățile

[71] Constituția Republicii Moldova, art. 56 alin. (1)–(2),
[72] Constituția Republicii Moldova, art. 55.

externe ale polițistului trebuie analizate nu doar prin prisma libertății individuale de muncă, ci și prin impactul asupra autorității funcției, imparțialității, integrității și credibilității instituției.[73]

Legea nr. 320/2012 este relevantă și prin principiile care guvernează activitatea Poliției. Legalitatea, respectarea drepturilor și libertăților omului, imparțialitatea, nediscriminarea, profesionalismul, transparența și responsabilitatea nu au doar valoare declarativă. Ele constituie criterii de evaluare a conduitei polițistului, inclusiv în afara programului de serviciu, atunci când activitatea externă poate afecta imaginea instituției, neutralitatea profesională sau încrederea publicului. Astfel, o activitate externă care creează dependență față de persoane sau entități private, care pune polițistul într-o poziție de loialitate ”concurentă” sau care poate afecta percepția de imparțialitate trebuie analizată prin raportare la aceste principii.

Statutul polițistului are o semnificație specială pentru tema ce ține de exercitarea activităților externe. Polițistul este titularul unei funcții publice cu statut special și, prin urmare, nu se află într-un raport obișnuit de muncă. El exercită atribuții de autoritate publică, poate interveni în situații operative, are acces la informații de serviciu și este supus unor obligații sporite de disciplină, confidențialitate și loialitate instituțională. Aceste particularități justifică existența unor restrângeri și incompatibilități mai accentuate decât în cazul altor categorii de salariați sau funcționari publici.[74]

În materia obligațiilor de conduită, Legea nr. 320/2012 impune polițistului respectarea Constituției, a legilor, a drepturilor și libertăților persoanei, îndeplinirea atribuțiilor cu responsabilitate, respectarea disciplinei de serviciu și menținerea unei conduite conforme statutului profesional. Aceste obligații sunt relevante pentru activitățile externe deoarece polițistul nu poate desfășura în afara serviciului activități care afectează autoritatea funcției, prestigiul Poliției, confidențialitatea informațiilor, disponibilitatea pentru serviciu sau exercitarea imparțială a atribuțiilor.[75]

O normă importantă pentru prezentul studiu este obligația polițistului de a depune declarația de avere și interese personale. Această obligație leagă Legea nr. 320/2012 de regimul general al declarării averii și intereselor personale și confirmă că polițistul este supus mecanismelor de transparență și control al intereselor. Totuși, declararea nu trebuie confundată cu autorizarea. Faptul că un interes, o activitate sau o relație este declarată, nu înseamnă că activitatea respectivă este automat compatibilă cu funcția polițienească. Dacă activitatea externă intră în sfera incompatibilităților sau afectează obiectivitatea și independența polițistului, simpla declarare nu înlătură riscul juridic.[76]

Din perspectiva activităților externe, principala limită a Legii nr. 320/2012 constă în faptul că ea nu construiește un mecanism complet de gestionare a acestora. Legea stabilește misiunea Poliției, statutul polițistului și obligațiile generale de conduită, dar nu reglementează suficient de detaliat procedura prin care polițistul ar trebui să notifice intenția de a desfășura o activitate externă, criteriile de evaluare a compatibilității, autoritatea competentă să se pronunțe, termenul de examinare, forma actului de aprobare sau refuz, evidența activităților autorizate și mecanismele de monitorizare

[73] Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, dispozițiile privind misiunea Poliției și atribuțiile sale generale.
[74] Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, dispozițiile privind statutul polițistului; a se vedea și Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, art. 3–6.
[75] Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, dispozițiile privind obligațiile polițistului; a se vedea și Legea nr. 288/2016, art. 50.
[76] Legea nr. 320/2012, art. 26 alin. (1) lit. i), privind obligația polițistului de a depune declarația de avere și interese personale; Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 3 și art. 12–14.

ulterioară. Această constatare este esențială, deoarece lipsa unei proceduri clare poate genera practici neuniforme la nivel instituțional.

De asemenea, Legea nr. 320/2012 nu poate fi analizată izolat. Regimul activităților externe ale polițistului trebuie completat prin Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, care reglementează expres restrângeri, interdicții și incompatibilități, prin Legea integrității nr. 82/2017, prin Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale și prin Legea nr. 132/2016 privind Autoritatea Națională de Integritate. Numai prin coroborarea acestor acte normative poate fi stabilit dacă o activitate externă este permisă, trebuie declarată, necesită autorizare, generează conflict de interese sau constituie incompatibilitate.

Prin urmare, Legea nr. 320/2012 are un rol important, dar limitat, în reglementarea activităților externe. Ea oferă fundamentul instituțional și profesional al restrângerilor aplicabile polițiștilor, prin misiunea Poliției, principiile activității polițienești și obligațiile statutare ale polițistului. Totuși, legea nu oferă singură un regim complet al activităților externe. Pentru acest motiv, analiza sa trebuie continuată prin examinarea Legii nr. 288/2016, care constituie actul central în materia restrângerilor, interdicțiilor și incompatibilităților funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Da, este corect să includem și Legea cu privire la Poliția de Frontieră, pentru că anterior am analizat separat Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului, iar dacă studiul nostru privește funcționarii publici cu statut special din întreg sistemul MAI, nu trebuie să rămânem doar la Poliție/IGP.

2.4.3. Legea cu privire la Poliția de Frontieră

Legea cu privire la Poliția de Frontieră trebuie analizată separat în cadrul prezentului studiu, deoarece Poliția de Frontieră face parte din sistemul Ministerului Afacerilor Interne și exercită atribuții specifice de aplicare a legii în domeniul supravegherii și controlului frontierei de stat. Spre deosebire de Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului, care vizează activitatea Poliției, Legea cu privire la Poliția de Frontieră reglementează cadrul instituțional și funcțional al unei autorități distincte, cu atribuții specifice în domeniul securității frontaliere.[77]

Relevanța acestei legi pentru tema activităților externe rezultă din natura misiunii Poliției de Frontieră. Funcționarii care activează în cadrul acestei autorități pot avea acces la informații sensibile, date operative, informații privind fluxurile de persoane și bunuri, proceduri de control, situații de risc, precum și la mecanisme de cooperare națională și internațională. Din acest motiv, activitățile externe desfășurate de aceștia trebuie analizate cu o prudență sporită, deoarece pot genera riscuri de conflict de interese, divulgare a informațiilor de serviciu, influență necorespunzătoare, favorizare a unor persoane sau entități ori afectare a încrederii în autoritatea publică.

Specificul Poliției de Frontieră impune o atenție deosebită față de relațiile funcționarului cu agenți economici, transportatori, intermediari, organizații care activează în domenii conexe circulației transfrontaliere, migrației, transportului, logisticii, turismului sau comerțului exterior. O activitate externă desfășurată în asemenea domenii poate să nu fie problematică în abstract, dar poate deveni incompatibilă sau riscantă dacă se intersectează cu atribuțiile de serviciu ale funcționarului, cu zona sa de responsabilitate, cu persoanele controlate sau cu entitățile aflate în relație directă cu activitatea Poliției de Frontieră.

În această privință, Legea cu privire la Poliția de Frontieră trebuie corelată cu Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI. Legea specială privind Poliția

[77] Legea nr. 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră, dispozițiile privind obiectul legii, statutul și misiunea Poliției de Frontieră.

de Frontieră explică specificul instituțional al autorității, însă regimul juridic al funcționarului public cu statut special, inclusiv obligațiile, interdicțiile, restrângerile și incompatibilitățile, se stabilește prin Legea nr. 288/2016. Prin urmare, activitățile externe ale funcționarilor din Poliția de Frontieră nu trebuie evaluate doar prin prisma misiunii instituției, ci și prin prisma art. 50–53 din Legea nr. 288/2016, care reglementează obligațiile, interdicțiile și incompatibilitățile aplicabile funcționarilor publici cu statut special.[78]

O importanță aparte o are obligația de protejare a informațiilor de serviciu și a datelor cu acces limitat. În activitatea Poliției de Frontieră, informațiile privind rutele, controalele, metodele de verificare, riscurile operative, persoanele aflate în atenția autorităților sau cooperarea cu alte instituții pot avea un caracter sensibil. De aceea, activitățile externe care presupun consultanță, colaborare, prestări de servicii sau relații contractuale cu entități interesate de regimul frontierei trebuie evaluate nu doar prin criteriul remunerației, ci și prin riscul de valorificare necorespunzătoare a informațiilor de serviciu.

De asemenea, activitățile externe pot afecta imparțialitatea și aparența de imparțialitate a funcționarilor din Poliția de Frontieră. Dacă funcționarul desfășoară activități externe pentru persoane sau entități care pot fi ulterior supuse controlului de frontieră ori pot beneficia de decizii, verificări sau intervenții din partea Poliției de Frontieră, se creează un risc de conflict de interese sau cel puțin o aparență de favorizare. În asemenea situații, nu este suficientă verificarea caracterului formal legal al activității; trebuie examinată și legătura dintre activitatea externă și atribuțiile concrete ale funcționarului.

Prin urmare, includerea Legii cu privire la Poliția de Frontieră în analiza cadrului normativ este necesară pentru a demonstra că regimul activităților externe trebuie adaptat specificului fiecărei autorități din sistemul MAI. Dacă în cazul Poliției riscurile pot fi legate mai ales de ordinea publică, investigarea infracțiunilor, relațiile cu cetățenii și accesul la informații operative, în cazul Poliției de Frontieră riscurile pot privi suplimentar securitatea frontierei, migrația, transporturile, circulația transfrontalieră, cooperarea internațională și relațiile cu entități economice sau persoane interesate de regimul frontierei.

Totuși, Legea cu privire la Poliția de Frontieră nu oferă, prin ea însăși, un regim complet de declarare, verificare, autorizare și monitorizare a activităților externe. Rolul ei este de a fundamenta specificul instituțional al Poliției de Frontieră și de a arăta de ce funcționarii acestei autorități trebuie supuși unor exigențe sporite de integritate, confidențialitate, imparțialitate și loialitate instituțională. Regimul propriu-zis al incompatibilităților, interdicțiilor și răspunderii trebuie stabilit prin coroborare cu Legea nr. 288/2016, legislația integrității, Legea privind declararea averii și intereselor personale, Legea privind Autoritatea Națională de Integritate și actele departamentale aplicabile.

Legea cu privire la Poliția de Frontieră trebuie inclusă în cadrul normativ analizat, nu pentru că ar reglementa integral activitățile externe, ci pentru că explică specificul riscurilor generate de aceste activități în domeniul frontierei de stat. Ea confirmă necesitatea unei abordări diferențiate: aceleași reguli generale privind incompatibilitățile și conflictele de interese trebuie aplicate ținând cont de natura concretă a atribuțiilor exercitate de funcționarul public cu statut special.

2.4.4. Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne constituie actul normativ central pentru analiza activităților externe, a

[78] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 50–53.

restrângerilor, interdicțiilor și incompatibilităților aplicabile funcționarilor publici cu statut special din sistemul MAI. Importanța acestei legi rezultă chiar din obiectul său de reglementare: ea stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu, drepturile, obligațiile, restrângerile, interdicțiile, incompatibilitățile specifice, disciplina muncii, precum și protecția juridică și socială a funcționarului public cu statut special.

Spre deosebire de Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, care vizează în principal activitatea Poliției și statutul polițistului, Legea nr. 288/2016 are o sferă mai largă de aplicare, fiind incidentă funcționarilor publici cu statut special din aparatul central al MAI, din autoritățile administrative și din instituțiile subordonate Ministerului Afacerilor Interne. Din acest motiv, ea trebuie tratată ca principalul reper normativ al prezentului studiu.

Art. 4 al Legii nr. 288/2016 are o importanță fundamentală pentru justificarea restrângerii unor activități externe. Textul explică natura profesională distinctă a funcției publice cu statut special, arătând că aceasta implică îndeplinirea atribuțiilor exclusiv în folosul cetățeanului și al comunității, asumarea unei conduite speciale, existența unor interdicții și restricții individuale, restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale și instituirea de incompatibilități. Prin urmare, limitarea anumitor activități externe nu apare ca o derogare arbitrară de la dreptul comun al muncii, ci ca o consecință a naturii juridice speciale a funcției exercitate.[79]

Art. 5 consolidează această logică prin consacrarea principiilor profesionale ale funcționarului public cu statut special. Activitatea acestuia se desfășoară exclusiv în baza legii și pentru executarea acesteia, în interesul persoanei și al comunității, potrivit principiilor profesionalismului, confidențialității, integrității profesionale, loialității, stabilității în funcție, colaborării și cooperării, imparțialității, nediscriminării, transparenței, obiectivității, eficienței, responsabilității și subordonării ierarhice. Aceste principii sunt criterii directe de evaluare a activităților externe, deoarece o activitate desfășurată în afara serviciului poate afecta integritatea, imparțialitatea, loialitatea, confidențialitatea sau responsabilitatea funcționarului.[80]

Art. 6 reglementează exercitarea funcției publice cu statut special și confirmă că funcționarul îndeplinește doar atribuțiile care rezultă din legislație și din fișa postului, exercită puterea publică în condițiile legii, beneficiază de independența operațională necesară îndeplinirii atribuțiilor și răspunde personal de modul de executare a misiunilor legale.[81] Sub aspectul activităților externe, această normă are o semnificație practică importantă: funcționarul nu poate accepta obligații externe care afectează independența operațională, responsabilitatea personală sau subordonarea sa exclusivă față de lege și indicațiile legale ale superiorilor.

Art. 50 are un rol deosebit de important, deoarece stabilește obligațiile generale ale funcționarului public cu statut special.[82] Printre acestea se regăsesc obligația de a respecta Constituția și legile, de a fi loial instituției, de a acționa cu responsabilitate și devotament, de a respecta jurământul și normele deontologice, de a-și consacra activitatea îndeplinirii competente, integre, corecte și conștiincioase a atribuțiilor de serviciu, de a proteja secretul de stat, datele cu caracter personal și alte informații cu acces limitat, de a depune declarația de avere și interese personale, de a avea comportament integru în activitatea publică și în viața personală, de a declara cadourile, de a informa despre fapte de corupție sau influențe necorespunzătoare și de a da dovadă de demnitate în calitatea sa de funcționar public cu statut special.

[79] Legea nr. 288/2016, art. 4 alin. (1) lit. h)–j).
[80] Legea nr. 288/2016, art. 5.
[81] Legea nr. 288/2016, art. 6 alin. (1)–(6).
[82] Legea nr. 288/2016, art. 50 lit. a)–j), o)–u).

Aceste obligații arată că regimul juridic al funcționarului public cu statut special nu se limitează strict la timpul de serviciu. Activitățile externe pot deveni relevante juridic atunci când afectează comportamentul integru, imaginea funcției, loialitatea instituțională, confidențialitatea informațiilor sau prestigiul instituției. Tot art. 50 consacră obligația funcționarului de a se prezenta la serviciu conform programului, dar și în afara acestuia, în situații temeinic justificate, precum și obligația prezentării imediate în situații de urgență sau în cazul unor tulburări de amploare ale ordinii publice. Prin urmare, activitățile externe trebuie evaluate și prin prisma disponibilității reale a funcționarului pentru serviciu.

Art. 51 reglementează restrângerea unor drepturi și libertăți. Textul vizează apartenența la partide, formațiuni sau organizații social-politice, desfășurarea activităților de propagandă în favoarea acestora, organizarea sau participarea la greve, organizarea și participarea la întruniri cu caracter politic, promovarea opiniilor sau preferințelor politice în timpul ori în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, precum și propagarea unor atitudini față de religie sau aderarea la formațiuni interzise de lege. Același articol reglementează interdicția raporturilor de subordonare nemijlocită între rude apropiate și instituie obligația încetării unei asemenea situații într-un termen determinat.[83]

Importanța art. 51 pentru prezentul studiu constă în faptul că legea distinge între restrângerea unor drepturi și libertăți, interdicții și incompatibilități. Activitățile externe cu caracter politic, asociativ, civic sau religios nu trebuie analizate exclusiv prin criteriul remunerației, ci și prin efectul lor asupra neutralității, disciplinei, imparțialității și subordonării funcției publice cu statut special interesului public.

Art. 52 stabilește interdicțiile aplicabile funcționarului public cu statut special. Sunt interzise folosirea în interes personal sau în alte scopuri decât cele de serviciu a mijloacelor financiare, tehnico-materiale, echipamentelor speciale, informațiilor de serviciu și altor bunuri ale statului; abuzul de calitatea oficială; compromiterea, prin activitatea privată ori publică, a prestigiului funcției sau al instituției; deținerea unor interese de natură să afecteze obiectivitatea și independența; solicitarea ori acceptarea cadourilor, serviciilor, favorurilor sau altor avantaje; redactarea ori difuzarea materialelor cu caracter politic, imoral sau care instigă la indisciplină.[84]

Acest articol este esențial deoarece permite depășirea unei interpretări înguste a activităților externe. O activitate poate să nu constituie incompatibilitate în sens strict, dar să fie interzisă dacă presupune folosirea informațiilor de serviciu, exploatarea calității oficiale, compromiterea prestigiului instituției sau crearea unor interese care afectează obiectivitatea și independența funcționarului. Prin urmare, art. 52 funcționează ca o normă de protecție a integrității și prestigiului funcției publice cu statut special.

Art. 53 este norma centrală privind incompatibilitățile. Acesta interzice funcționarului public cu statut special să desfășoare alte activități remunerate în cadrul altor autorități publice, în funcții de demnitate publică sau în cabinetele persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, cu excepția situațiilor în care raportul de serviciu este suspendat în condițiile legii. Totodată, este interzisă desfășurarea activităților remunerate, pe baza unui contract individual de muncă sau a unui contract civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale ori organizațiilor necomerciale din sectorul privat sau public, atunci când activitatea acestora este controlată, subordonată sau, în anumite privințe, ține de competența autorității în care funcționarul este angajat.[85]

[83] Legea nr. 288/2016, art. 51 alin. (1)–(5).
[84] Legea nr. 288/2016, art. 52 alin. (1)–(2).
[85] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (1).

Legea admite însă anumite excepții: activitățile științifice, didactice, de creație, participarea în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență al autorității în care funcționarul este angajat și reprezentarea statului în societățile economice. Totodată, art. 53 prevede expres că modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică cu statut special se stabilește de către Guvern. Din această formulare rezultă că art. 53 nu trebuie interpretat izolat, ci împreună cu actele normative subsecvente adoptate pentru punerea sa în aplicare.

În acest sens, o relevanță directă are Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Hotărârea a fost adoptată inclusiv în scopul executării art. 53 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 288/2016 și aprobă, printre alte acte, Regulamentul cu privire la munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.[86]

Regulamentul aprobat prin anexa nr. 4 la Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 stabilește modul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special în aparatul central al MAI, în autoritățile administrative și în instituțiile subordonate Ministerului Afacerilor Interne. Potrivit regulamentului, cumularea funcțiilor publice cu statut special reprezintă îndeplinirea, pe lângă munca de bază prevăzută în fișa postului, a unei munci suplimentare într-o altă funcție cu statut special vacantă sau temporar vacantă, fără scutirea de munca de bază și în limitele duratei normale a timpului de muncă stabilite de legislație.[87]

Regulamentul introduce și anumite limite. Funcționarul public cu statut special poate cumula o funcție cu statut special echivalentă sau similară nivelului funcției deținute și poate cumula concomitent doar o singură funcție publică cu statut special vacantă sau temporar vacantă. Munca prin cumul este definită ca îndeplinirea, pe lângă activitatea de bază în funcția publică cu statut special, a unei alte munci permanente sau temporare, în afara orelor de program.[88]

Din punct de vedere procedural, Regulamentul este important deoarece prevede că cumularea funcției este documentată prin semnarea unui acord de către funcționarul public cu statut special și prin act administrativ al conducătorului autorității publice. De asemenea, regulamentul prevede că, dacă conducătorul autorității publice nu își dă acordul pentru desfășurarea activității didactice în orele de program, această activitate poate fi desfășurată în afara programului de muncă. În această parte, reglementarea are valoare practică, deoarece instituie forma documentară a cumulării și rolul conducătorului autorității publice.[89]

Totuși, această reglementare nu soluționează problema activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 reglementează în principal cumularea funcțiilor publice cu statut special și anumite aspecte ale muncii prin cumul, inclusiv situația activității didactice în orele de program. Ea nu instituie însă un mecanism general, aplicabil tuturor activităților externe posibile: consultanță, prestări servicii, activități în organizații necomerciale, activități asociative, activități de creație, activități științifice în afara unui cadru instituțional clar, participări în proiecte private, colaborări contractuale sau alte forme de implicare extraprofesională care pot genera riscuri de integritate.

Prin urmare, concluzia privind art. 53 trebuie nuanțată. Nu se poate afirma că nu există nicio procedură în materia cumulului. Există o procedură reglementată prin Hotărârea Guvernului nr.

[86] Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, preambul și pct. 1 subpct. 4).
[87] Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, anexa nr. 4, pct. 1–3.
[88] Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, anexa nr. 4, pct. 5–6.
[89] Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, anexa nr. 4, pct. 13, 15–18.

460/2017 pentru cumularea funcțiilor publice cu statut special și pentru anumite ipoteze ale muncii prin cumul, inclusiv activitatea didactică. Totuși, această procedură nu echivalează cu un regim general al activităților externe. Ea nu clarifică procedura de declarare, verificare, autorizare, evidență și monitorizare a tuturor activităților externe relevante din perspectiva integrității, imparțialității, independenței operaționale, disponibilității pentru serviciu și prestigiului instituției.

Art. 53 mai prevede că nu se află în situație de incompatibilitate funcționarul public cu statut special desemnat prin act administrativ să facă parte din echipa unui proiect investițional sau de asistență tehnică finanțat din surse externe ori granturi, cu excepția funcționarului care exercită atribuții de audit sau control asupra proiectului ori pentru care activitatea generează conflict de interese. Această normă este importantă deoarece confirmă necesitatea unei evaluări concrete a riscului. O activitate poate fi admisă în principiu, dar devine problematică dacă se intersectează cu atribuții de control sau generează conflict de interese.[90]

Tot art. 53 interzice desfășurarea activității de întreprinzător, cu excepția deținerii calității de fondator al unei societăți comerciale, precum și înlesnirea, în virtutea funcției, a activităților de întreprinzător ale unor persoane fizice sau juridice. De asemenea, funcționarul public cu statut special nu poate fi reprezentant al unor persoane terțe în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în legătură cu funcția pe care o exercită. Aceste norme sunt direct relevante pentru activitățile externe cu caracter comercial, consultativ, de intermediere, reprezentare sau lobby informal.[91] Deci, art. 53 nu interzice doar desfășurarea directă a activității de întreprinzător de către funcționarul public cu statut special. Norma interzice și folosirea funcției publice pentru facilitarea, sprijinirea sau favorizarea activităților economice desfășurate de alte persoane fizice sau juridice. Prin urmare, funcționarul nu poate utiliza autoritatea funcției, informațiile de serviciu, relațiile instituționale, influența profesională sau accesul la proceduri interne pentru a crea avantaje unei afaceri private, chiar dacă nu este formal titular, administrator, angajat sau beneficiar al acesteia. Această interdicție urmărește prevenirea transformării funcției publice într-un instrument de susținere a unor interese economice private.

Un alt element important al art. 53 este mecanismul de încetare a incompatibilității. Funcționarul implicat într-o activitate incompatibilă este obligat ca, în termen de 30 de zile calendaristice de la apariția situației de incompatibilitate, să înceteze activitatea incompatibilă ori să depună cerere de demisie din funcția publică cu statut special. Dacă funcționarul nu întreprinde măsuri pentru lichidarea incompatibilității, angajatorul sau persoana împuternicită recurge la încetarea raportului de serviciu. Această soluție confirmă că incompatibilitatea nu este doar o stare declarativă, ci produce consecințe juridice directe.[92]

Art. 56–58 reglementează răspunderea juridică, abaterile disciplinare și sancțiunile. Funcționarul public cu statut special care încalcă cu vinovăție competențele legale și atribuțiile de serviciu poate fi tras la răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în funcție de gravitatea situației. Încălcarea legilor, actelor normative, restrângerilor, regimului de interdicții și incompatibilități ori cerințelor fișei postului constituie abatere disciplinară. Sancțiunile pot varia de la avertisment până la concedierea din funcția publică cu statut special.[93]

Art. 65 consolidează ideea independenței operaționale și a protecției funcției. Funcționarul public cu statut special se supune, în exercitarea funcției, doar legii și indicațiilor legale ale

[90] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (1¹).
[91] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (2)–(3).
[92] Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (4).
[93] Legea nr. 288/2016, art. 56–58.

superiorilor, iar nicio persoană din afara cadrului ierarhic și competențelor legale nu poate interveni în activitatea sa profesională. Această normă este relevantă pentru activitățile externe deoarece acestea pot crea canale informale de influență din afara instituției. Orice activitate care generează dependență față de persoane sau entități externe trebuie examinată prin prisma riscului de imixtiune indirectă în activitatea profesională a funcționarului.[94]

Analiza Legii nr. 288/2016, coroborată cu Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, permite formularea unei concluzii intermediare. Cadrul normativ este mai dezvoltat decât ar rezulta din simpla examinare a Legii nr. 288/2016, deoarece Guvernul a reglementat anumite aspecte ale cumulării funcțiilor publice cu statut special și ale muncii prin cumul. Totuși, reglementarea rămâne incompletă sub aspectul unei proceduri generale de gestionare a activităților externe.

Astfel, Legea nr. 288/2016 stabilește principiile, obligațiile, restrângerile, interdicțiile, incompatibilitățile și răspunderea juridică, iar Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 dezvoltă parțial regimul cumulului. Cu toate acestea, nu este suficient de clar reglementat un mecanism general privind notificarea intenției de a desfășura o activitate externă, verificarea compatibilității, criteriile de evaluare a riscurilor, autoritatea competentă să autorizeze sau să refuze activitatea, forma actului de aprobare, evidența activităților externe permise, reevaluarea periodică și monitorizarea ulterioară. În lipsa unei asemenea proceduri unitare, există riscul aplicării neuniforme a normelor, al confundării declarării cu autorizarea și al intervenției controlului doar după apariția unei situații de incompatibilitate sau conflict de interese.

2.4.5. Legea integrității[95]

Legea integrității nr. 82/2017 constituie cadrul general de reglementare a integrității în sectorul public.[96] Spre deosebire de Legea nr. 288/2016, care stabilește statutul special, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Legea integrității are o funcție transversală. Ea nu reglementează în mod direct fiecare categorie de activități externe, dar stabilește principiile, noțiunile și măsurile generale prin care activitățile agenților publici trebuie raportate la interesul public, integritatea profesională și prevenirea corupției.

Importanța acestei legi pentru prezentul studiu rezultă din faptul că noțiunea de „agent public” include expres persoana care exercită o funcție publică cu statut special.[97] Prin urmare, funcționarii publici cu statut special din cadrul MAI intră în sfera de aplicare a Legii integrității, iar activitățile externe desfășurate de aceștia trebuie evaluate nu doar prin prisma incompatibilităților statutare, ci și prin prisma regimului general de integritate aplicabil sectorului public.

Legea integrității definește integritatea profesională ca fiind capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției și a legii.[98] Această definiție este esențială pentru analiza activităților externe. O activitate extraprofesională devine problematică nu doar atunci când este expres interzisă, ci și atunci când creează dependențe, obligații, interese private sau influențe care pot afecta exercitarea etică, legală și imparțială a funcției publice cu statut special.

---

[94] Legea nr. 288/2016, art. 65 alin. (1)–(2).

[95] Această lege nu reglementează direct „activitățile externe” ca atare, dar oferă filtrul general de integritate prin care ele trebuie evaluate: interes public, interes privat, conflict de interese, favoritism, cadouri, influențe necorespunzătoare, climat de integritate instituțională și răspunderea conducătorului entității.

[96] Legea integrității nr. 82/2017, art. 1.

[97] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunea „agent public”.

[98] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunea „integritate profesională”.

De asemenea, Legea integrității oferă o definiție largă a corupției, înțeleasă ca utilizare a funcției, contrar legii, în interes privat.[99] Interesul privat poate aparține funcționarului însuși sau altor persoane. Această formulare are relevanță directă pentru activitățile externe, deoarece riscul nu se limitează la obținerea unui venit personal. Funcționarul poate afecta integritatea funcției și atunci când folosește statutul, informațiile, relațiile instituționale sau autoritatea funcției pentru a favoriza interesele economice, profesionale ori personale ale unor terți.

Legea integrității este importantă și prin delimitarea dintre interesul public și interesul privat. Interesul public este legat de funcționarea entităților publice în strictă conformitate cu legea, în mod eficient și responsabil, în beneficiul societății în ansamblu. Interesul privat este definit larg, incluzând interese personale, de grup, ale persoanelor apropiate sau ale persoanelor juridice, inclusiv interese departamentale, corporative ori clientelare. În materia activităților externe, această distincție permite identificarea situațiilor în care activitatea privată a funcționarului intră în „tensiune" cu misiunea publică a instituției.[100]

Un element important pentru studiul nostru îl constituie noțiunea de favoritism. Legea îl definește ca sprijin acordat în exercițiul funcțiunii de către agentul public persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, atunci când sprijinul nu este prevăzut de actele normative și nu întrunește elementele unui conflict de interese sau ale unei infracțiuni. Această noțiune este utilă deoarece arată că unele conduite pot fi problematice chiar dacă nu ajung la nivelul unei infracțiuni sau al unui conflict de interese formal. În cazul activităților externe, favoritismul poate apărea atunci când funcționarul facilitează, în virtutea funcției, activități economice, profesionale sau asociative ale unor persoane ori organizații cu care are relații externe.[101]

La fel de relevantă este noțiunea de influență necorespunzătoare. Aceasta presupune o imixtiune în activitatea profesională a agentului public din partea unor terțe persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, pentru a-l determina să acționeze într-un anumit mod, atunci când imixtiunea este ilegală și nu întrunește elementele unei infracțiuni. În raport cu activitățile externe, această noțiune permite înțelegerea riscului generat de relațiile extraprofesionale: un angajator privat, un partener de proiect, o organizație sau o persoană favorizată poate încerca să influențeze conduita funcționarului în exercitarea atribuțiilor de serviciu.[102]

Art. 10 al Legii integrității conține una dintre cele mai importante norme pentru analiza activităților externe, deoarece enumeră măsurile de asigurare a integrității instituționale. Printre acestea se regăsesc respectarea regimului incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și limitărilor de publicitate, respectarea regimului declarării averii și intereselor personale, respectarea regimului conflictelor de interese, neadmiterea favoritismului, regimul cadourilor, neadmiterea și tratarea influențelor necorespunzătoare, protecția avertizorilor de integritate, transparența decizională, accesul la informații de interes public, gestionarea transparentă a patrimoniului public, respectarea normelor de etică și deontologie și regimul pantuflajului.[103]

Această enumerare demonstrează că activitățile externe trebuie analizate într-un sistem mai larg de prevenire a riscurilor de integritate. Nu este suficient să se verifice dacă activitatea este remunerată sau neremunerată. Trebuie verificat dacă ea generează un interes privat, dacă poate crea conflict de interese, dacă favorizează anumite persoane, dacă expune funcționarul la influențe

[99] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunea „corupție".
[100] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunile „interes public", „interes privat" și „interes privat legitim".
[101] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunea „favoritism".
[102] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunea „influență necorespunzătoare".
[103] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. b)–n).

necorespunzătoare, dacă implică primirea unor cadouri sau avantaje, dacă afectează transparența, dacă produce o relație de dependență față de sectorul privat ori dacă poate compromite climatul de integritate instituțională.

Un aspect important al Legii integrității constă în atribuirea responsabilității nu doar agentului public, ci și conducătorului entității publice. Climatul de integritate instituțională nu este responsabilitatea exclusivă a funcționarului individual, ci trebuie cultivat și controlat în cadrul entității publice. Nerealizarea măsurilor de integritate poate afecta interesul public și poate atrage declanșarea măsurilor de control al integrității, precum și răspunderea conducătorilor entităților publice și a agenților publici.[104]

Această idee devine importantă pentru activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special. Dacă instituția nu dispune de proceduri clare de declarare, verificare, autorizare, consiliere, evidență și monitorizare a activităților externe, responsabilitatea nu poate fi transferată integral asupra funcționarului. Regimul de integritate presupune atât conduită individuală corectă, cât și mecanisme instituționale funcționale. Prin urmare, lipsa unor proceduri interne clare poate constitui nu doar o lacună administrativă, ci și un factor de risc pentru climatul de integritate instituțională. Totodată, Legea integrității nu substituie regimul special al incompatibilităților prevăzut de Legea nr. 288/2016. Ea nu stabilește în mod detaliat ce activități externe poate sau nu poate desfășura funcționarul public cu statut special din cadrul MAI și nici nu instituie o procedură specială de autorizare a acestor activități. Rolul ei este de a oferi cadrul general de evaluare a riscurilor: interes public, interes privat, conflict de interese, influență necorespunzătoare, favoritism, cadouri, transparență și responsabilitate instituțională.

Prin urmare, Legea integrității are o importanță esențială, dar complementară. Ea nu rezolvă de una singură problema activităților externe, însă oferă criteriile generale prin care acestea trebuie evaluate. Coroborată cu Legea nr. 288/2016 și cu Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, Legea integrității permite trecerea de la o abordare strict formală a incompatibilităților la o abordare preventivă, bazată pe identificarea și gestionarea riscurilor de integritate. În lipsa acestei corelări, există riscul ca unele activități externe să fie considerate admisibile formal, deși ele pot afecta interesul public, imparțialitatea, independența operațională, loialitatea instituțională sau încrederea societății în instituțiile de aplicare a legii.

2.4.6. Legea privind declararea averii și intereselor personale

Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale constituie actul normativ principal care reglementează obligația de declarare a averii și intereselor personale, precum și regimul juridic al conflictelor de interese aplicabil subiecților declarării.[105] În contextul prezentului studiu, această lege este importantă deoarece funcționarii publici cu statut special fac parte din categoria subiecților declarării, iar activitățile externe desfășurate de aceștia pot genera interese personale, conflicte de interese, incompatibilități sau riscuri de afectare a imparțialității și obiectivității funcției publice.[106]

Spre deosebire de Legea nr. 288/2016, care reglementează statutul special, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, Legea nr. 133/2016 are o funcție de transparență și control. Ea nu stabilește, în mod principal, ce activități externe sunt permise sau interzise, ci obligă subiectul declarării să facă vizibile anumite venituri,

[104] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (2)–(4).
[105] Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 1.
[106] Legea nr. 133/2016, art. 3; Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 50 lit. h).

bunuri, interese, calități, relații și situații care pot avea relevanță pentru integritatea exercitării funcției publice.[107]

Obligația de declarare vizează atât averea, cât și interesele personale. Din perspectiva activităților externe, nu interesează doar veniturile obținute, ci și calitățile, funcțiile, activitățile, contractele, participațiile, relațiile patrimoniale sau nepatrimoniale și alte legături care pot crea un interes personal relevant. Astfel, o activitate externă poate avea semnificație juridică chiar dacă nu produce un venit imediat, dar creează o relație de dependență, o obligație contractuală, o calitate într-o entitate privată sau o legătură cu persoane ori organizații care pot intra în contact cu atribuțiile de serviciu ale funcționarului.[108]

Noțiunea de interes personal are o importanță esențială. Ea permite identificarea situațiilor în care funcționarul public cu statut special nu acționează doar ca titular al unei funcții publice, ci are și un interes privat care poate influența sau poate crea aparența influențării exercitării atribuțiilor de serviciu. Interesul personal nu trebuie înțeles restrictiv, doar ca avantaj material direct. El poate rezulta și din relații cu persoane apropiate, din calitatea de fondator, asociat, membru, angajat, consultant, beneficiar, reprezentant sau colaborator al unei entități, precum și din alte situații în care funcționarul are un avantaj, o obligație sau o legătură relevantă în afara funcției publice.[109]

Legea nr. 133/2016 este deosebit de importantă prin reglementarea conflictului de interese real. Acesta apare atunci când subiectul declarării este chemat să emită un act administrativ, să încheie un act juridic, să ia sau să participe la luarea unei decizii ori să soluționeze o cerere într-o situație în care are un interes personal.[110] În cazul funcționarilor publici cu statut special, un asemenea conflict poate apărea, de exemplu, atunci când atribuțiile de serviciu se intersectează cu activitatea unei entități în care funcționarul sau o persoană apropiată are interese, cu o organizație pentru care funcționarul desfășoară activități externe ori cu o persoană față de care acesta are obligații extraprofesionale.

Regimul conflictului de interese real impune două obligații principale: informarea și abținerea. Funcționarul trebuie să informeze, în condițiile legii, conducătorul ierarhic sau autoritatea competentă despre existența conflictului de interese, iar până la soluționarea acestuia trebuie să se abțină de la emiterea actului, încheierea actului juridic, soluționarea cererii sau participarea la luarea deciziei.[111] Această obligație are caracter preventiv: scopul ei este să împiedice consumarea conflictului de interese și afectarea imparțialității deciziei publice.

În materia activităților externe, această regulă are o relevanță practică directă. O activitate externă poate fi admisibilă în principiu, dar poate genera ulterior conflicte de interese în cauze concrete. De exemplu, activitatea didactică, științifică, de creație sau participarea într-un proiect poate fi permisă, însă funcționarul trebuie să se abțină dacă, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, ajunge să decidă asupra unei persoane, instituții, organizații sau entități cu care are legături prin acea activitate externă. Prin urmare, compatibilitatea generală a unei activități nu exclude obligația de declarare și abținere în situații concrete de conflict.[112]

O distincție esențială pentru prezentul studiu este aceea dintre declarare și autorizare. Declararea averii și intereselor personale are rol de transparență, evidență și control. Ea permite autorităților competente să verifice existența unor interese, venituri, bunuri sau situații relevante

[107] Legea nr. 133/2016, art. 1, art. 3 și art. 4.
[108] Legea nr. 133/2016, art. 4.
[109] Legea nr. 133/2016, art. 2, noțiunea „interes personal”.
[110] Legea nr. 133/2016, art. 12.
[111] Legea nr. 133/2016, art. 12–14.
[112] Legea nr. 133/2016, art. 12–14; Legea nr. 288/2016, art. 53 alin. (1) lit. c) și alin. (1¹).

pentru integritatea funcției publice. Totuși, declararea nu constituie o aprobare a activității externe și nu are efect de legalizare a unei activități incompatibile. Dacă o activitate este interzisă prin Legea nr. 288/2016 sau prin alt act normativ, faptul că ea a fost declarată nu o transformă într-o activitate permisă.[113]

Această precizare este importantă deoarece, în practică, poate apărea confuzia potrivit căreia o activitate externă devine admisibilă prin simplul fapt că a fost inclusă în declarația de avere și interese personale. O asemenea interpretare nu poate fi acceptată. Declarația nu substituie verificarea compatibilității, nu înlătură obligația de abținere în caz de conflict de interese și nu exclude răspunderea pentru încălcarea regimului incompatibilităților, interdicțiilor sau restricțiilor. Declararea este un mecanism de transparență, nu un act permisiv.[114]

De asemenea, Legea nr. 133/2016 nu reglementează în mod complet procedura internă de autorizare a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. Ea stabilește ce trebuie declarat și cum trebuie gestionat conflictul de interese, dar nu răspunde în mod direct la întrebări precum: cine verifică preventiv compatibilitatea unei activități externe, în ce termen se pronunță autoritatea, ce criterii aplică, ce formă are aprobarea sau refuzul, cum se ține evidența activităților externe permise și cum se monitorizează ulterior schimbarea circumstanțelor.

Prin urmare, Legea nr. 133/2016 are o importanță majoră, dar complementară. Ea nu înlocuiește regimul special al interdicțiilor și incompatibilităților din Legea nr. 288/2016, ci îl completează prin mecanisme de transparență, declarare, identificare și gestionare a conflictelor de interese. În raport cu activitățile externe, concluzia principală este că funcționarul public cu statut special trebuie să declare interesele relevante, să informeze despre conflictele de interese reale și să se abțină de la exercitarea atribuțiilor afectate de interesul personal, însă declararea nu echivalează cu autorizarea și nu legalizează activitățile incompatibile.

2.4.7. Legea privind Autoritatea Națională de Integritate

Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate constituie actul normativ care reglementează statutul, misiunea, atribuțiile și mecanismele prin care Autoritatea Națională de Integritate exercită controlul asupra respectării regimului declarării averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor aplicabile agenților publici.[115] În contextul prezentului studiu, această lege este importantă deoarece funcționarii publici cu statut special din cadrul MAI sunt supuși regimului de declarare și control al integrității, iar activitățile externe desfășurate de aceștia pot genera situații de incompatibilitate, conflict de interese sau încălcare a restricțiilor statutare.[116]

Autoritatea Națională de Integritate are un rol esențial în arhitectura instituțională de prevenire și combatere a lipsei de integritate în sectorul public. Prin intermediul inspectorilor de integritate, ANI exercită controlul averii și intereselor personale, verifică respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, constată încălcările și adoptă acte de constatare în condițiile legii.[117] Această competență este relevantă pentru activitățile externe deoarece o activitate desfășurată în afara funcției publice poate fi reflectată în declarația de avere și

[113] Legea nr. 288/2016, art. 52–53; Legea nr. 133/2016, art. 12–14.
[114] Legea nr. 288/2016, art. 52–53; Legea nr. 133/2016, art. 12–14; Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 6 și art. 19.
[115] Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 1.
[116] Legea nr. 132/2016, art. 5–6; Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 50 lit. h), art. 52–53.
[117] Legea nr. 132/2016, art. 6 și art. 19.

interese personale, poate genera un interes personal sau poate constitui temei pentru verificarea unei eventuale incompatibilități.

Din perspectiva prezentului studiu, ANI intervine mai ales în trei situații relevante. Prima situație privește controlul averii și intereselor personale, atunci când veniturile, calitățile, participațiile, contractele sau alte interese ale funcționarului public cu statut special pot fi verificate prin raportare la declarațiile depuse. A doua situație privește controlul conflictelor de interese, atunci când funcționarul a emis un act, a încheiat un act juridic, a luat sau a participat la luarea unei decizii ori a soluționat o cerere într-o situație în care avea un interes personal. A treia situație privește controlul incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inclusiv atunci când funcționarul desfășoară activități externe incompatibile cu funcția publică cu statut special.[118]

Prin urmare, Legea nr. 132/2016 completează regimul prevăzut de Legea nr. 288/2016 și de Legea nr. 133/2016. Legea nr. 288/2016 stabilește restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile specifice funcționarului public cu statut special; Legea nr. 133/2016 reglementează declararea averii și intereselor personale și conflictul de interese; iar Legea nr. 132/2016 stabilește autoritatea competentă să verifice respectarea acestor regimuri și să constate încălcările. În acest sens, ANI nu creează regimul juridic al activităților externe, ci controlează respectarea regimului stabilit prin legislația specială și prin legislația de integritate.

O distincție importantă trebuie făcută între controlul exercitat de ANI și controlul intern preventiv al instituției în care activează funcționarul public cu statut special. ANI verifică, constată și adoptă acte în limitele competenței sale legale, de regulă după apariția unei situații susceptibile de verificare. În schimb, instituția angajatoare trebuie să dispună de mecanisme interne de prevenire: informare, consiliere, verificare prealabilă, autorizare acolo unde este prevăzută, evidență și monitorizare a activităților externe.[119] Aceste două forme de control nu se exclud, ci se completează.

Limita principală a Legii nr. 132/2016 constă în faptul că ANI nu substituie conducătorul autorității publice și nici mecanismele interne de management al resurselor umane și al integrității instituționale. ANI nu este autoritatea care aprobă, în mod obișnuit, desfășurarea activităților externe ale funcționarului public cu statut special, nu stabilește programul de muncă, nu apreciază oportunitatea managerială a cumulului și nu verifică în mod curent impactul unei activități externe asupra disponibilității pentru serviciu, disciplinei, planificării operative sau organizării interne a instituției. Aceste aspecte țin de responsabilitatea angajatorului și de procedurile interne ale entității publice.[120]

Această distincție este importantă deoarece, în practică, există riscul ca instituțiile să trateze controlul ANI ca pe un substitut al controlului preventiv intern. O asemenea abordare este insuficientă. Dacă instituția nu verifică preventiv compatibilitatea activităților externe și nu oferă funcționarilor un mecanism clar de notificare, declarare internă, autorizare și consiliere, controlul ANI va interveni, de regulă, abia după apariția unei suspiciuni, a unei sesizări sau a unei situații de incompatibilitate ori conflict de interese consumat. În acest caz, funcția preventivă a regimului de integritate este diminuată.

Actele de constatare ale ANI au o importanță practică pentru stabilirea încălcării regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Totuși, aceste acte nu trebuie confundate cu actele interne de autorizare sau refuz al unei activități externe. Actul de constatare al ANI are rol de control și constatare a unei

[118] Legea nr. 132/2016, art. 6 și art. 19; Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 12–14.
[119] Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1)–(4); Legea nr. 132/2016, art. 6 și art. 19.
[120] Legea nr. 288/2016, art. 6, art. 39, art. 50 lit. s)–u), art. 53; Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, anexa nr. 4.

încălcări sau a unei situații prevăzute de lege, în timp ce autorizarea activității externe este un mecanism preventiv care ar trebui să funcționeze înainte de desfășurarea activității sau înainte ca riscul să se transforme într-o încălcare efectivă.[121]

Sub aspectul activităților externe, competența ANI este relevantă mai ales atunci când activitatea a produs deja efecte juridice: a generat venituri nedeclarate, a creat un interes personal nedeclarat, a determinat participarea funcționarului la luarea unei decizii în conflict de interese, a încălcat o incompatibilitate sau a produs nerespectarea unor restricții ori limitări. Prin urmare, ANI are un rol de control extern și de responsabilizare, dar nu poate înlocui necesitatea unei proceduri interne clare, aplicabile anterior sau concomitent desfășurării activității externe.[122]

Legea nr. 132/2016 are o importanță majoră în arhitectura generală a integrității publice, însă rolul ei este complementar. Ea asigură controlul extern al respectării regimului averii, intereselor personale, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, dar nu instituie o procedură generală de autorizare a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. ANI controlează și constată, însă nu substituie obligația instituției MAI și a entităților subordonate de a crea mecanisme interne preventive de declarare, verificare, autorizare, evidență și monitorizare a activităților externe.

2.4.8. Codul muncii[123]

Codul muncii al Republicii Moldova are relevanță pentru analiza activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special, însă trebuie utilizat cu prudență. Funcționarii publici cu statut special nu se află într-un raport obișnuit de muncă, ci într-un raport de serviciu reglementat prin lege specială. Prin urmare, Codul muncii nu poate substitui Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, dar poate avea aplicabilitate subsidiară sau complementară în măsura în care legea specială trimite la legislația muncii ori nu reglementează expres o anumită situație.[124]

Această concluzie rezultă chiar din Codul muncii, care prevede că se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi organice și prin alte acte normative. Totodată, legislația muncii conține nu doar Codul muncii, ci și alte legi, hotărâri ale Guvernului, acte normative ale autorităților centrale de specialitate, acte normative la nivel de unitate, contracte colective și convenții colective.[125] Această arhitectură normativă permite coroborarea Codului muncii cu Legea nr. 288/2016, Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 și actele departamentale aplicabile în sistemul MAI.

Prima dimensiune relevantă este libertatea muncii. Codul muncii consacră dreptul persoanei la muncă liber aleasă sau acceptată, dreptul de a-și alege profesia, meseria sau activitatea, precum și principiul neîngrădirii dreptului la muncă. Totuși, aceste reguli generale nu pot fi interpretate ca o libertate absolută a funcționarului public cu statut special de a desfășura orice activitate externă. În cazul acestei categorii de personal, libertatea muncii trebuie corelată cu statutul special, cu regimul

[121] Legea nr. 132/2016, art. 19 și art. 38; Legea nr. 133/2016, art. 12–14.
[122] Legea nr. 132/2016, art. 6, art. 19 și art. 38; Legea nr. 133/2016, art. 4 și art. 12–14.
[123] Atât Legea nr. 288/2016, care este adoptată expres ca lege organică, cât și Codul muncii, care reglementează regimul general al raporturilor de muncă, domeniu rezervat legii organice conform Constituției, au caracter de acte normative organice, însă raportul dintre ele trebuie stabilit potrivit principiului ”specialia generalibus derogant”: legea specială aplicabilă funcționarului public cu statut special prevalează asupra normelor generale ale Codului muncii, iar acestea din urmă se aplică numai subsidiar sau complementar.
[124] Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003, art. 2 alin. (2); Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 1 alin. (1). Codul muncii prevede aplicarea sa și raporturilor reglementate prin legi organice, iar Legea nr. 288/2016 stabilește regimul special al funcționarului public cu statut special.
[125] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 2 alin. (2) și art. 4.

incompatibilităților, cu interdicțiile statutare și cu obligațiile de integritate, imparțialitate, confidențialitate și disponibilitate pentru serviciu.[126]

A doua dimensiune relevantă privește timpul de muncă. Codul muncii definește timpul de muncă drept timpul pe care salariatul îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă și stabilește durata normală a timpului de muncă, care nu poate depăși 40 de ore pe săptămână. Legea nr. 288/2016 prevede, la rândul ei, că durata săptămânii de muncă a funcționarilor publici cu statut special este de 40 de ore și că formele de organizare a timpului de muncă, programul de muncă, evidența globală a timpului de muncă și acordarea repausului săptămânal se stabilesc de angajator în conformitate cu legislația în vigoare. Prin urmare, Codul muncii oferă cadrul general, iar legea specială adaptează acest cadru la necesitățile serviciului public cu statut special.[127]

În materia activităților externe, regimul timpului de muncă are o semnificație practică importantă. O activitate externă nu trebuie să afecteze programul de serviciu, capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor, evidența timpului de muncă, disponibilitatea pentru intervenție și obligația de prezentare la serviciu în situațiile prevăzute de lege. Chiar dacă activitatea externă este desfășurată în afara programului, ea poate deveni problematică dacă afectează odihna, capacitatea fizică sau psihică, disciplina de serviciu ori continuitatea activității instituției.[128]

A treia dimensiune relevantă privește munca suplimentară. Codul muncii definește munca suplimentară ca muncă prestată în afara duratei normale a timpului de muncă, stabilește condițiile în care angajatorul poate dispune atragerea la muncă suplimentară, limitele anuale ale acesteia, obligația de asigurare a condițiilor normale de muncă și necesitatea emiterii unui ordin motivat al angajatorului. Legea nr. 288/2016 preia această logică și prevede că atragerea funcționarilor publici cu statut special la muncă suplimentară, în zilele de repaus și în zilele de sărbătoare nelucrătoare, se efectuează în cazurile stabilite de legislația muncii, în baza unui act administrativ motivat, astfel încât să se asigure continuitatea serviciului și capacitatea de acțiune a entității.[129]

Această reglementare este importantă pentru evaluarea activităților externe. Funcționarul public cu statut special trebuie să rămână disponibil pentru situațiile în care instituția are nevoie de muncă suplimentară legal dispusă. Dacă o activitate externă creează indisponibilitate, suprasolicitare sau imposibilitatea prezentării la serviciu, ea poate deveni incompatibilă cu cerințele specifice ale funcției, chiar dacă nu produce un conflict de interese în sens strict.

A patra dimensiune relevantă privește timpul de odihnă și concediile. Codul muncii reglementează pauza de masă, repausul zilnic, repausul săptămânal, zilele de sărbătoare nelucrătoare și concediul de odihnă anual. Aceste norme trebuie corelate cu regimul special al funcționarilor publici cu statut special, inclusiv cu prevederile Legii nr. 288/2016 privind concediile. Din perspectiva prezentului studiu, timpul de odihnă nu este relevant doar ca drept social, ci și ca element care asigură capacitatea reală a funcționarului de a-și exercita atribuțiile în condiții de eficiență, siguranță și responsabilitate.[130]

A cincea dimensiune privește munca prin cumul. Codul muncii definește munca prin cumul ca îndeplinirea de către salariat, pe lângă munca de bază, a unei alte munci permanente sau temporare, în afara orelor de program, în temeiul unui contract individual de muncă distinct. În dreptul comun,

[126] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 5 lit. a) și art. 6; Legea nr. 288/2016, art. 4 alin. (1) lit. h), art. 52–53. Codul muncii garantează libertatea muncii, dar Legea nr. 288/2016 instituie restrângeri, interdicții și incompatibilități specifice funcției publice cu statut special.
[127] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 95 alin. (1)–(2); Legea nr. 288/2016, art. 39 alin. (1)–(2).
[128] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 95–100; Legea nr. 288/2016, art. 39 și art. 50 lit. s)–u).
[129] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 104–106; Legea nr. 288/2016, art. 39 alin. (3)–(5).
[130] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 107–113; Legea nr. 288/2016, art. 40.

contractele de muncă prin cumul pot fi încheiate cu unul sau mai mulți angajatori, dacă aceasta nu contravine legislației, iar pentru încheierea contractului prin cumul nu se cere consimțământul angajatorului de la locul de muncă de bază.[131]

Această regulă generală nu poate fi însă aplicată automat funcționarilor publici cu statut special. Pentru această categorie, munca prin cumul este limitată de Legea nr. 288/2016, care reglementează incompatibilitățile, precum și de Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, care aprobă Regulamentul cu privire la munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul MAI. Prin urmare, în cazul funcționarilor publici cu statut special, regula generală din Codul muncii privind cumulul este subordonată regimului special al incompatibilităților, autorizării și condițiilor stabilite pentru această categorie de personal.

Această observație este esențială pentru prezentul studiu. Codul muncii permite, în dreptul comun, munca prin cumul, însă Legea nr. 288/2016 restrânge sau condiționează activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special. Astfel, o activitate care ar fi permisă pentru un salariat obișnuit poate fi inadmisibilă pentru un funcționar public cu statut special dacă afectează obiectivitatea, independența, disponibilitatea pentru serviciu, prestigiul instituției sau dacă intră în sfera incompatibilităților prevăzute de legea specială.

A șasea dimensiune relevantă privește disciplina muncii. Codul muncii definește disciplina muncii ca obligația salariaților de a se subordona unor reguli de comportare stabilite prin Cod, alte acte normative, convenții colective, contracte colective și individuale de muncă, precum și prin acte normative la nivel de unitate. Totodată, Codul muncii admite existența unor statute și regulamente disciplinare speciale pentru anumite categorii de salariați și reglementează sancțiunile disciplinare generale.[132]

În cazul funcționarilor publici cu statut special, disciplina muncii este însă reglementată în mod special prin Legea nr. 288/2016, care stabilește răspunderea juridică, abaterile disciplinare și sancțiunile aplicabile acestei categorii. Prin urmare, Codul muncii are rol de cadru general, iar legea specială stabilește regimul concret al disciplinei de serviciu. Activitățile externe pot avea relevanță disciplinară atunci când încalcă restrângerile, interdicțiile, incompatibilitățile, obligațiile de serviciu sau cerințele de conduită impuse funcționarului public cu statut special.

O altă normă relevantă este interdicția muncii nedeclarate. Codul muncii interzice munca nedeclarată, definită ca muncă prestată de o persoană fizică pentru și sub autoritatea unui angajator fără respectarea prevederilor privind încheierea contractului individual de muncă. Această regulă este importantă pentru activitățile externe, deoarece o activitate prestată informal, fără contract, fără evidență și fără declararea veniturilor poate genera riscuri suplimentare de integritate, fiscalitate, conflict de interese și răspundere.[133]

Prin urmare, Codul muncii are o importanță complementară în analiza activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. El oferă repere generale privind libertatea muncii, timpul de muncă, munca suplimentară, timpul de odihnă, munca prin cumul, disciplina muncii și interdicția muncii nedeclarate. Totuși, aceste reguli trebuie aplicate numai în măsura în care nu contravin Legii nr. 288/2016, Hotărârii Guvernului nr. 460/2017 și actelor normative speciale aplicabile în sistemul MAI.

În concluzie, Codul muncii nu legalizează prin sine însuși activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special. El stabilește cadrul general al raporturilor de muncă, dar pentru

[131] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 267 alin. (1)–(6).
[132] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 200, art. 201 și art. 206; Legea nr. 288/2016, art. 56–58.
[133] Codul muncii al Republicii Moldova, art. 7¹.

această categorie de personal prevalează regimul special al funcției publice cu statut special. Din acest motiv, orice activitate externă trebuie verificată nu doar prin prisma posibilității generale de a presta muncă prin cumul, ci și prin prisma incompatibilităților, interdicțiilor, obligațiilor de declarare, cerințelor de autorizare, disponibilității pentru serviciu și protejării interesului public.

2.4.9. Codurile de etică și deontologie profesională și actele departamentale

Codurile de etică și deontologie profesională au un rol complementar în reglementarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. Ele nu substituie Constituția, Legea nr. 288/2016, Legea integrității, Legea privind declararea averii și intereselor personale sau actele normative privind incompatibilitățile, însă concretizează standardele de conduită profesională aplicabile în exercitarea funcției publice cu statut special.[134] Din această perspectivă, codurile de etică și deontologie nu trebuie privite ca simple documente declarative, ci ca instrumente de prevenire a conduitei care poate afecta integritatea, imparțialitatea, prestigiul instituției și încrederea publicului.

Relevanța acestor coduri rezultă din faptul că Legea nr. 288/2016 impune funcționarului public cu statut special obligația de a respecta jurământul solemn și normele deontologice, de a avea un comportament integru în activitatea publică și în viața personală, precum și de a da dovadă de demnitate în calitatea sa de funcționar public cu statut special.[135] Prin urmare, activitățile externe nu trebuie analizate doar prin criterii formale, precum existența unui contract sau obținerea unei remunerații, ci și prin efectul lor asupra conduitei profesionale și asupra imaginii funcției publice.

Sub aspectul studiului nostru legat de activitatea externă, codurile de etică și deontologie sunt relevante mai ales prin normele referitoare la imparțialitate, obiectivitate, integritate, reputație profesională, folosirea funcției, relațiile cu cetățenii, comunicarea publică, protejarea informațiilor de serviciu și evitarea situațiilor care pot crea aparența de parțialitate.[136] O activitate externă poate să nu fie interzisă expres de lege, dar poate ridica probleme deontologice dacă pune funcționarul într-o relație de dependență față de persoane sau entități private, dacă afectează percepția de neutralitate ori dacă creează impresia că funcția publică este folosită pentru obținerea unor avantaje private.

Un element important îl constituie reputația funcției și prestigiul instituției. Funcționarul public cu statut special nu reprezintă doar o persoană privată, ci și o autoritate publică învestită cu atribuții speciale. Din acest motiv, conduita sa în afara serviciului poate deveni relevantă atunci când afectează încrederea publicului în instituție. Activitățile externe desfășurate în contexte comerciale, politice, asociative, mediatice sau de consultanță trebuie analizate nu doar sub aspectul legalității formale, ci și sub aspectul aparenței create în spațiul public.

Codurile de etică și deontologie sunt importante și pentru delimitarea dintre exercitarea legitimă a drepturilor individuale și folosirea necorespunzătoare a funcției. Funcționarul public cu statut special poate avea activități sociale, științifice, didactice, de creație sau civice, însă nu poate utiliza calitatea oficială, uniforma, legitimația, informațiile de serviciu, relațiile instituționale ori autoritatea funcției pentru promovarea unor interese private.[137] Această regulă este esențială pentru prevenirea situațiilor în care o activitate externă devine mijloc de influență, favorizare sau obținere a unor avantaje personale.

De asemenea, normele deontologice au relevanță în raport cu relațiile funcționarului cu cetățenii, agenții economici, organizațiile necomerciale și alte entități din afara instituției. Dacă

---

[134] Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 50 lit. d)–f), i), p); Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. m).
[135] Legea nr. 288/2016, art. 50 lit. d), e), i), p).
[136] Legea nr. 288/2016, art. 5, art. 50 și art. 52; Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunile „integritate profesională", „favoritism" și „influență necorespunzătoare".
[137] Legea nr. 288/2016, art. 52 alin. (1) lit. a)–b).

activitatea externă îl plasează pe funcționar într-o relație contractuală, financiară, asociativă sau de dependență față de persoane care pot intra ulterior în contact cu atribuțiile sale de serviciu, apare riscul afectării imparțialității ori cel puțin al aparenței de parțialitate.[138] În asemenea situații, codurile de etică și deontologie pot servi ca reper pentru identificarea conduitei prudente, chiar înainte ca situația să se transforme într-un conflict de interese real sau într-o incompatibilitate constatată.

Totuși, trebuie subliniată limita juridică a codurilor de etică și deontologie. Acestea nu pot institui, prin ele însele, restrângeri ale drepturilor fundamentale care nu sunt prevăzute de lege și nu pot extinde regimul incompatibilităților dincolo de cadrul legal stabilit de Legea nr. 288/2016, Legea nr. 133/2016 și alte acte normative relevante. Codurile pot detalia standarde de conduită, pot orienta interpretarea noțiunilor de integritate, imparțialitate și prestigiu profesional, pot fundamenta măsuri disciplinare atunci când sunt încălcate obligații de serviciu, dar nu pot substitui legea în materia restrângerii drepturilor.

Prin urmare, codurile de etică și deontologie profesională au o funcție preventivă, interpretativă și disciplinară. Ele contribuie la identificarea riscurilor care nu sunt întotdeauna vizibile prin simpla lectură a normelor privind incompatibilitățile: aparența de parțialitate, afectarea reputației, folosirea simbolică a funcției, relațiile externe improprii, dependențele informale și comportamentul incompatibil cu demnitatea funcției publice cu statut special.[139]

Codurile de etică și deontologie profesională nu reprezintă izvorul principal al regimului activităților externe, dar au un rol important în aplicarea acestuia. Ele permit trecerea de la o abordare strict formală (dacă activitatea este sau nu remunerată) la o evaluare mai amplă a conduitei funcționarului public cu statut special. În această evaluare trebuie avute în vedere integritatea, imparțialitatea, reputația, folosirea funcției, relațiile cu cetățenii, protecția informațiilor și evitarea oricărei aparențe de subordonare a funcției publice unor interese private.

Actele departamentale ale Ministerului Afacerilor Interne și ale autorităților administrative din subordinea acestuia au rolul de a concretiza aplicarea legislației generale și speciale în activitatea curentă a instituțiilor. Privind funcționarii publici cu statut special, aceste acte pot viza conduita profesională, integritatea instituțională, declararea conflictelor de interese, evidența influențelor necorespunzătoare, regimul cadourilor, disciplina de serviciu, organizarea muncii, comunicarea publică și alte aspecte care pot avea legătură cu activitățile externe.

Importanța actelor departamentale rezultă din faptul că legile analizate anterior stabilesc cadrul general, însă aplicarea practică a acestuia depinde de proceduri interne clare. Legea nr. 288/2016 reglementează restrângeri, interdicții și incompatibilități, Legea integrității stabilește măsuri generale de integritate, iar Legea nr. 133/2016 reglementează declararea averii și intereselor personale și conflictul de interese. Totuși, aceste acte nu rezolvă integral chestiunile practice privind modul în care un funcționar public cu statut special trebuie să procedeze atunci când intenționează să desfășoare o activitate externă, cine verifică preventiv compatibilitatea, în ce termen se examinează solicitarea, ce criterii sunt aplicate și cum se monitorizează ulterior activitatea.

Pe pagina oficială a Ministerului Afacerilor Interne, în compartimentul „Cadrul juridic”, sunt publicate atât acte normative relevante, cât și acte departamentale și ghiduri. Printre actele normative relevante pentru conduita funcționarilor publici cu statut special se regăsesc Hotărârea Guvernului nr. 629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI și Hotărârea Guvernului nr. 409/2017 privind Statutul disciplinar al funcționarului

[138] Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 12–14; Legea integrității nr. 82/2017, art. 3, noțiunile „interes privat”, „conflict de interese”, „favoritism” și „influență necorespunzătoare”.
[139] Legea nr. 288/2016, art. 5, art. 50, art. 52 și art. 57; Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1) lit. m).

public cu statut special din cadrul MAI. Deși acestea nu sunt acte departamentale în sens strict, ci acte ale Guvernului, ele au o funcție directă în sistemul MAI și trebuie avute în vedere la evaluarea conduitei și răspunderii funcționarilor publici cu statut special.[140]

În aceeași structură a cadrului juridic al MAI sunt publicate și acte departamentale propriu-zise, aprobate prin ordine ale ministrului afacerilor interne. Din lista publicată rezultă că actele departamentale vizează domenii diverse, precum administrarea unor platforme informaționale, organizarea audienței, competențele agenților constatatori, procesul bugetar, etc.[141] Pentru prezentul studiu, simpla existență a acestor ordine este importantă deoarece confirmă că Ministerul utilizează instrumentul reglementării departamentale pentru organizarea unor procese interne. Prin urmare, din punct de vedere tehnico-juridic, ar fi posibilă și reglementarea departamentală unitară a procedurii privind activitățile externe.

Un document relevant pentru domeniul integrității este Ghidul privind regulile de integritate selectate pentru funcționarii publici cu statut special. Acesta are ca scop creșterea gradului de informare a funcționarilor publici cu statut special și prevenirea incidentelor de integritate. Ghidul tratează trei categorii principale: completarea și depunerea declarației de avere și interese personale, conflictul de interese, precum și incompatibilitățile, restricțiile și limitările.[142] De asemenea, ghidul se adresează expres funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI și instituțiilor subordonate, atât celor cu funcții de conducere, cât și celor cu funcții de execuție.

Acest ghid are valoare practică deoarece explică într-o formă accesibilă noțiuni și obligații relevante pentru activitățile externe: conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile, declararea intereselor, soluționarea conflictului de interese real și consecințele nerespectării regulilor de integritate. Totuși, ghidul nu are natura unui act normativ care să instituie o procedură completă de autorizare a activităților externe. El este un instrument de informare, orientare și prevenire, nu un mecanism departamental formal de notificare, verificare, aprobare, evidență și monitorizare a activităților extraprofesionale.

O reglementare departamentală mai apropiată de mecanismele interne de integritate privește influența necorespunzătoare. Ministerul Afacerilor Interne are publicată o pagină specială privind influența necorespunzătoare, unde aceasta este definită ca imixtiune în activitatea profesională a angajatului MAI din partea terțelor persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în scopul determinării acestuia să își desfășoare activitatea într-un anumit mod, atunci când imixtiunea este ilegală și nu întrunește elementele unei infracțiuni.[143]

În același context, este indicat Ordinul MAI nr. 202/2025 privind aprobarea Regulamentului privind evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra angajaților MAI[144], precum și Ordinul MAI nr. 11/2026 de modificare a acestuia. Pagina indică și subdiviziunea responsabilă de evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, respectiv, Serviciului protecție

---

[140] Hotărârea Guvernului nr. 629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI și Hotărârea Guvernului nr. 409/2017 privind Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI

[141] https://mai.gov.md/ro/cadrul-juridic

[142] Ghid privind reguli de integritate selectate aplicabile funcționarilor publici cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne și instituții subordonate. Chișinău, 2024. https://mai.gov.md/sites/default/files/Cadrul%20juridic/ghid-pentru-mai.pdf Accesat: 10 iunie 2026.

[143] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. „Influență necorespunzătoare". Disponibil: https://mai.gov.md/ro/influenta-necorespunzatoare Accesat: 10 iunie 2026.

[144] Ordinul MAI nr. 202/2025 privind aprobarea Regulamentului privind evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra angajaților MAI, https://mai.gov.md/sites/default/files/Cadrul%20juridic/202%2004.04.2025%20(1).pdf Accesat: 10 iunie 2026.

internă și anticorupție (SPIA). Această reglementare este relevantă pentru activitățile externe deoarece relațiile extraprofesionale pot deveni canale de presiune, rugăminți, dependență sau influență asupra funcționarului.

Procedura privind influența necorespunzătoare demonstrează că în sistemul MAI există deja un mecanism intern de raportare a anumitor riscuri de integritate. Angajatul supus influenței necorespunzătoare are obligația de a respinge influența, de a desfășura legal activitatea pentru care a intervenit influența și, în cazul imposibilității respingerii sau afectării activității profesionale, de a depune un denunț în termen de trei zile lucrătoare. Denunțul poate fi depus fizic sau prin formularul disponibil pe pagina oficială a MAI.

Un alt mecanism departamental relevant este publicarea listei cadourilor declarate de către angajații MAI. Această practică urmărește sporirea transparenței privind evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.[145] Deși regimul cadourilor nu este identic cu regimul activităților externe, el are aceeași logică preventivă: identificarea și gestionarea situațiilor în care relațiile externe ale funcționarului pot genera avantaje, dependențe sau aparențe de influență.

De asemenea, pagina MAI privind sesizarea comisiei de disciplină indică existența unui mecanism de sesizare a faptelor care pot constitui abateri disciplinare. Comisia de disciplină poate fi sesizată de conducătorul autorității publice, de conducătorul subdiviziunii în care activează funcționarul sau de orice persoană care consideră că prin fapta unui funcționar public a fost comisă o abatere disciplinară. Sesizarea trebuie să conțină datele persoanei care o formulează, identificarea funcționarului vizat, descrierea faptei, argumentele, data și semnătura.[146] Acest mecanism are relevanță pentru activitățile externe numai în faza ulterioară, atunci când conduita funcționarului a produs sau poate constitui o abatere disciplinară.

Analiza actelor și instrumentelor departamentale menționate demonstrează că în cadrul Ministerului Afacerilor Interne există mai multe mecanisme interne relevante pentru consolidarea integrității instituționale: ghiduri explicative privind regulile de integritate, instrumente privind declararea și soluționarea conflictelor de interese, proceduri de raportare a influențelor necorespunzătoare, evidența cadourilor și mecanisme de răspundere disciplinară. Aceste acte și instrumente nu au fost elaborate, în mod principal, pentru reglementarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special, ci pentru gestionarea unor riscuri distincte de integritate, conduită și disciplină.

Relevanța lor pentru prezentul studiu este una indirectă, dar importantă. Activitățile externe pot intersecta domeniile reglementate de aceste mecanisme atunci când generează conflicte de interese, creează relații de dependență față de persoane sau entități private, expun funcționarul la influențe necorespunzătoare, implică primirea unor avantaje, afectează prestigiul instituției ori pot constitui temei pentru răspundere disciplinară. Prin urmare, actele departamentale existente nu trebuie apreciate prin întrebarea dacă reglementează nemijlocit activitățile externe, ci prin măsura în care pot contribui la identificarea și gestionarea riscurilor pe care aceste activități le pot genera.

Totuși, tocmai caracterul sectorial al acestor instrumente arată că regimul activităților externe nu este încă integrat într-o procedură departamentală unitară. Ghidurile și procedurile existente explică sau reglementează anumite componente ale integrității instituționale, dar nu stabilesc în mod

[145] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. „Lista cadourilor declarate de către angajații MAI". Disponibil: https://mai.gov.md/ro/lista-cadourilor-declarate-de-catre-angajatii-mai Accesat: 12 iunie 2026.
[146] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. „Sesizarea comisiei de disciplină". Disponibil: https://mai.gov.md/ro/node/9708 Accesat: 12 iunie 2026.

complet traseul procedural aplicabil situației în care funcționarul public cu statut special intenționează să desfășoare o activitate externă. În special, nu rezultă, din forma publică a actelor analizate, o procedură unică privind notificarea intenției, forma cererii sau informării, documentele anexate, autoritatea competentă să examineze situația, criteriile de evaluare a compatibilității, termenul de soluționare, forma aprobării sau refuzului, evidența activităților permise și obligația de reevaluare în cazul schimbării circumstanțelor.

Această constatare nu diminuează importanța actelor departamentale existente și nu presupune că fiecare dintre ele ar trebui să reglementeze activitățile externe. Dimpotrivă, ele își păstrează utilitatea în domeniile pentru care au fost elaborate. Problema identificată este una de sistematizare: mecanismele existente acoperă riscuri particulare, dar nu sunt reunite într-un cadru procedural unic care să permită evaluarea preventivă a activităților externe din perspectiva incompatibilităților, conflictelor de interese, integrității, imparțialității, confidențialității, disponibilității pentru serviciu și prestigiului instituției.

În lipsa unei asemenea proceduri, există riscul ca activitățile externe să fie apreciate neuniform de la o entitate la alta sau de la o situație la alta. Unele cazuri pot fi tratate exclusiv ca probleme de declarare a intereselor, altele ca incompatibilități, iar altele pot fi examinate doar ulterior, în contextul unei sesizări, al unui control al Autorității Naționale de Integritate, al raportării unei influențe necorespunzătoare sau al unei proceduri disciplinare. O asemenea abordare rămâne preponderent reactivă și nu valorifică pe deplin funcția preventivă a regimului de integritate.

Prin urmare, actele departamentale existente confirmă preocuparea Ministerului Afacerilor Interne pentru integritate, disciplină, transparență și prevenirea influențelor necorespunzătoare, însă nu constituie, în forma publică actuală, un regim complet de gestionare a activităților externe. Pentru consolidarea cadrului normativ ar fi utilă elaborarea unui regulament sau ordin departamental unic privind notificarea, verificarea, autorizarea, evidența și monitorizarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI și al instituțiilor subordonate. Un asemenea act nu ar substitui legislația privind incompatibilitățile și conflictele de interese, ci ar asigura aplicarea ei unitară, preventivă și previzibilă la nivel instituțional.

2.4.10. Concluzii privind cadrul normativ

Analiza cadrului normativ național demonstrează că Republica Moldova dispune de un ansamblu relativ amplu de norme aplicabile activităților externe, incompatibilităților, interdicțiilor, conflictelor de interese și obligațiilor de integritate ale funcționarilor publici cu statut special. Acest cadru include Constituția Republicii Moldova, legile speciale privind activitatea unor autorități din sistemul MAI, Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, Legea integrității, Legea privind declararea averii și a intereselor personale, Legea privind Autoritatea Națională de Integritate, Codul muncii, codurile de etică și deontologie profesională, precum și unele acte departamentale.[147]

Totuși, existența acestui cadru normativ nu înseamnă că reglementarea este completă, unitară și ușor de aplicat. Dimpotrivă, normele relevante sunt dispersate în mai multe acte normative, fiecare având o funcție juridică diferită. Constituția stabilește limitele restrângerii drepturilor. Legea nr. 288/2016 stabilește statutul special, obligațiile, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile. Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 dezvoltă anumite aspecte privind munca prin cumul și cumularea

[147] Constituția Republicii Moldova, art. 54; Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne; Hotărârea Guvernului nr. 460/2017; Legea integrității nr. 82/2017; Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; Codul muncii al Republicii Moldova. Legea nr. 288/2016 stabilește expres drepturile, obligațiile, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile funcționarului public cu statut special.

funcțiilor publice cu statut special. Legea integrității oferă cadrul general de prevenire a riscurilor de integritate. Legea privind declararea averii și intereselor personale reglementează declararea intereselor și conflictul de interese. Legea privind Autoritatea Națională de Integritate stabilește mecanismul de control extern. Codul muncii are rol subsidiar. Codurile de etică și actele departamentale concretizează standardele de conduită.[148]

Această pluralitate normativă confirmă că activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special nu pot fi evaluate printr-un singur criteriu, cum ar fi caracterul remunerat sau neremunerat al activității. Ele trebuie analizate printr-un ansamblu de filtre juridice: legalitate, compatibilitate cu statutul special, inexistența unei interdicții exprese, inexistența unei incompatibilități, lipsa conflictului de interese, respectarea obligației de declarare, protecția informațiilor de serviciu, disponibilitatea pentru serviciu, prestigiul instituției și prioritatea interesului public.

O primă concluzie importantă este că trebuie delimitate clar noțiunile de declarare, autorizare, incompatibilitate și interdicție. Declararea are rol de transparență și control; ea nu constituie aprobare și nu legalizează o activitate incompatibilă. Autorizarea presupune o verificare preventivă și un act permisiv al autorității competente, acolo unde legea sau actele subsecvente prevăd o asemenea procedură. Incompatibilitatea desemnează o situație juridică în care funcția publică cu statut special nu poate fi cumulată cu o anumită calitate, activitate sau poziție. Interdicția privește conduitele pe care funcționarul nu le poate realiza, indiferent dacă activitatea este sau nu declarată.

A doua concluzie este că Legea nr. 288/2016 constituie actul central al regimului juridic analizat, însă nu epuizează toate aspectele practice posibile ale activităților externe. Legea reglementează clar o serie de obligații, restrângeri, interdicții, incompatibilități și forme de răspundere, iar art. 53 stabilește un regim special pentru activitățile remunerate, activitatea de întreprinzător, reprezentarea terților, participarea în proiecte și anumite activități permise, cum sunt cele științifice, didactice și de creație. Totuși, legea nu dezvoltă complet procedura de notificare, verificare, autorizare, evidență și monitorizare a tuturor activităților externe posibile.[149]

A treia concluzie privește Hotărârea Guvernului nr. 460/2017. Aceasta nu trebuie omisă, deoarece pune în aplicare Legea nr. 288/2016 și reglementează, prin anexa nr. 4, munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul MAI. Prin urmare, nu se poate afirma că nu există nicio procedură în materia cumulului. Există o reglementare pentru cumularea funcțiilor publice cu statut special și pentru anumite ipoteze ale muncii prin cumul. Totuși, această reglementare nu echivalează cu o procedură generală privind toate activitățile externe relevante din perspectiva integrității.[150]

O concluzie suplimentară privește însăși sfera activităților externe admisibile. Legea nr. 288/2016, practic, instituie o interdicție absolută a oricărei activități externe, dar formulează un „nomenclator” relativ restrâns al activităților exceptate de la regimul incompatibilităților: activitățile științifice, didactice, de creație, participarea în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență al autorității în care funcționarul este angajat și reprezentarea statului în societăți economice. De asemenea, legea reglementează distinct participarea în proiecte investiționale sau de asistență tehnică

[148] Legea nr. 288/2016, art. 1 alin. (1), art. 4–6, art. 50–53, art. 56–58 și art. 65; Hotărârea Guvernului nr. 460/2017, anexa nr. 4; Legea integrității nr. 82/2017, art. 10; Legea nr. 132/2016, art. 6 și art. 19.
[149] Legea nr. 288/2016, art. 50–53 și art. 56–58.
[150] Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 288/2016, anexa nr. 4, Regulamentul cu privire la munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

finanțate din surse externe ori granturi, cu excluderea situațiilor în care funcționarul exercită atribuții de audit, control sau se află în conflict de interese.

Această opțiune legislativă explică, într-o anumită măsură, de ce reglementarea procedurală a activităților externe nu este dezvoltată amplu: legea pornește de la premisa că numai un număr limitat de activități externe poate fi compatibil cu funcția publică cu statut special.

Totuși, o asemenea abordare poate fi prea restrictivă în raport cu diversitatea activităților contemporane care, prin obiectul și contextul lor, nu afectează în mod necesar integritatea, imparțialitatea, disponibilitatea pentru serviciu sau prestigiul instituției. În practică pot exista activități externe cu risc redus, care nu se suprapun cu atribuțiile de serviciu, nu presupun folosirea informațiilor oficiale, nu creează dependențe față de entități controlate, subordonate sau aflate în competența autorității publice și nu compromit imaginea instituției.

Cu titlu exemplificativ, asemenea activități ar putea include: participarea neremunerată la acțiuni comunitare de salubrizare, plantare de arbori, colectare de bunuri pentru persoane vulnerabile sau sprijinirea unor campanii sociale; implicarea în asociații de părinți, asociații de locatari sau inițiative locale fără caracter politic ori comercial; participarea la activități culturale, cum ar fi coruri, ansambluri artistice, cluburi de lectură, expoziții, festivaluri locale, activități de creație literară, fotografică sau plastică; activități sportive neprofesioniste, inclusiv participarea la cluburi sportive de amatori, organizarea unor competiții locale, activități de mentorat sportiv pentru copii sau tineri, fără folosirea calității oficiale; activități de voluntariat în domeniul social, educațional, cultural, ecologic sau umanitar; participarea la instruiri, cursuri de formare profesională, conferințe, ateliere și programe de dezvoltare personală în afara programului de serviciu; implicarea în proiecte educaționale sau civice neremunerate, precum promovarea lecturii, educației juridice generale, educației rutiere, protecției mediului, prevenirii violenței, sprijinirii persoanelor în etate sau a copiilor din medii vulnerabile; contribuții neremunerate la publicații, platforme educaționale, proiecte open-source, activități de traducere, digitalizare, arhivare, popularizare a științei sau promovare a patrimoniului cultural; calitatea de simplu membru în organizații profesionale, științifice, culturale, sportive sau de voluntariat, dacă această calitate nu generează raporturi de subordonare, reprezentare, dependență financiară sau conflict de interese.

De asemenea, ar putea fi avute în vedere, cu un regim de verificare mai atent, unele activități externe cu risc mediu: participarea în organele de conducere ale unor organizații necomerciale fără scop lucrativ; desfășurarea unor activități de formare sau mentorat în afara sistemului MAI; acordarea de expertiză neremunerată în proiecte comunitare; participarea la campanii publice de interes general (neafiliate politic și nonpolitică); activități de cercetare sau consultare academică; implicarea în inițiative de prevenire socială, educație pentru siguranță sau dezvoltare comunitară. Aceste activități nu ar trebui admise automat, deoarece pot deveni problematice dacă organizația beneficiară este controlată, supravegheată, finanțată sau verificată de autoritatea în care funcționarul activează, dacă funcționarul utilizează prestigiul funcției, dacă apar legături cu persoane aflate în aria sa de competență ori dacă activitatea creează o aparență rezonabilă de parțialitate.

Prin opoziție, ar trebui menținute în zona activităților interzise sau prezumate incompatibile activitățile comerciale desfășurate în interes privat, consultanța pentru entități aflate în domeniul de competență al autorității, reprezentarea terților în raporturile cu instituția, prestarea de servicii către persoane sau agenți economici care pot fi controlați ori verificați de funcționar, activitățile care presupun folosirea uniformei, legitimației, relațiilor de serviciu, informațiilor oficiale sau autorității funcției, precum și orice activitate care poate compromite prestigiul instituției ori poate crea dependențe financiare sau personale incompatibile cu statutul special.

Această enumerare nu urmărește instituirea unui drept necondiționat la desfășurarea activităților externe, ci demonstrează necesitatea unei reglementări diferențiate. Activitățile externe nu trebuie evaluate numai după criteriul remunerației, ci după riscul concret pe care îl produc pentru funcție: legătura cu atribuțiile de serviciu, beneficiarul activității, existența unui interes privat, folosirea resurselor sau informațiilor de serviciu, impactul asupra programului de muncă, aparența de parțialitate și efectul asupra prestigiului instituției. Din acest motiv, problema nu trebuie formulată doar ca necesitate de reglementare procedurală a activităților externe deja permise, ci și ca necesitate de reevaluare a sferei activităților externe admisibile.

O soluție normativă echilibrată ar putea consta în extinderea controlată a categoriilor de activități externe permise, cu condiția notificării sau autorizării prealabile, după caz, și cu aplicarea unor criterii clare de evaluare: lipsa conflictului de interese, lipsa raportului de subordonare ori control față de entitatea beneficiară, neutilizarea informațiilor și resurselor de serviciu, desfășurarea în afara programului de muncă, neafectarea disponibilității pentru serviciu, necompromiterea prestigiului instituției și inexistența unei aparențe rezonabile de parțialitate.

O asemenea abordare ar permite trecerea de la un model predominant restrictiv, bazat pe un număr limitat de excepții, la un model diferențiat, bazat pe evaluarea riscului concret. Activitățile externe cu risc scăzut ar putea fi supuse notificării, activitățile cu risc mediu ar putea necesita autorizare prealabilă, iar activitățile cu risc ridicat sau cele aflate în legătură directă cu atribuțiile funcției ar trebui interzise. În acest fel, reglementarea ar proteja interesul public și integritatea funcției fără a limita nejustificat activitățile extraprofesionale care nu aduc atingere misiunii instituționale.

Prin urmare, lacuna cadrului normativ nu se reduce la lipsa unei proceduri unitare. Ea include și necesitatea unei reflecții asupra oportunității extinderii prudente a activităților externe admisibile, însoțită de mecanisme clare de notificare, verificare, autorizare, evidență și monitorizare. Extinderea nu ar trebui să vizeze activitățile comerciale incompatibile, consultanța în domenii controlate de instituție, reprezentarea terților sau folosirea funcției pentru avantaje private, ci numai acele activități care, prin obiect, durată, context și beneficiari, nu afectează integritatea, imparțialitatea, confidențialitatea, disponibilitatea și prestigiul funcției publice cu statut special.

A patra concluzie este că legislația integrității completează regimul special, dar nu îl substituie. Legea integrității oferă conceptele generale de integritate profesională, interes public, interes privat, favoritism, influență necorespunzătoare, cadouri, conflict de interese și climat de integritate instituțională. Legea privind declararea averii și intereselor personale reglementează declararea și gestionarea conflictelor de interese reale. Legea privind Autoritatea Națională de Integritate instituie controlul extern asupra averii, intereselor, conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Aceste acte sunt esențiale, dar nu creează prin ele însele o procedură internă completă de autorizare a activităților externe.[151]

A cincea concluzie privește controlul. În prezent, controlul ANI are o importanță majoră, dar este, prin natura sa, un control extern de verificare și constatare. ANI poate constata încălcarea regimului juridic al averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, însă nu substituie controlul intern preventiv al instituției angajatoare. Cu alte cuvinte, existența ANI nu exonerează MAI și autoritățile subordonate de obligația de a avea mecanisme interne clare de informare, consiliere, verificare, autorizare, evidență și monitorizare.[152]

A șasea concluzie este că actele departamentale existente confirmă preocuparea instituțională pentru integritate, disciplină și prevenirea influențelor necorespunzătoare, însă nu par să ofere, în

[151] Legea integrității nr. 82/2017, art. 3 și art. 10; Legea nr. 133/2016, art. 12–14; Legea nr. 132/2016, art. 6 și art. 19.
[152] Legea nr. 132/2016, art. 6, art. 19 și art. 35; Legea integrității nr. 82/2017, art. 10 alin. (1)–(4).

forma publică clară, o procedură unitară aplicabilă tuturor activităților externe. Există ghiduri, mecanisme privind influențele necorespunzătoare, regimul cadourilor și sesizarea comisiilor de disciplină, dar acestea sunt instrumente sectoriale. Ele nu stabilesc în mod complet procedura prin care funcționarul notifică intenția de a desfășura o activitate externă, autoritatea competentă examinează solicitarea, aplică criterii de compatibilitate, emite o aprobare sau un refuz și monitorizează ulterior activitatea.

Prin urmare, cadrul normativ actual poate fi calificat ca existent, dar fragmentat. El conține norme de principiu și norme speciale privind incompatibilitățile, declararea intereselor, conflictele de interese, răspunderea disciplinară și controlul extern, însă procedurile preventive sunt insuficient dezvoltate. Cea mai importantă lacună nu constă în lipsa totală a reglementării, ci în lipsa unui mecanism unitar care să conecteze toate aceste norme într-o procedură clară, previzibilă și aplicabilă uniform în întregul sistem MAI.

În acest context, studiul permite formularea unei concluzii generale: activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special trebuie reglementate printr-un mecanism diferențiat, bazat pe riscul concret al activității. Nu orice activitate externă trebuie interzisă, dar orice activitate externă relevantă trebuie să poată fi notificată, verificată, autorizată sau refuzată, după caz, evidențiată și monitorizată. Un asemenea mecanism ar permite evitarea confuziei dintre declarare și autorizare, prevenirea conflictelor de interese, aplicarea uniformă a incompatibilităților și consolidarea integrității instituționale.

În concluzie, cadrul normativ național oferă suficiente repere pentru justificarea limitării unor activități externe, dar nu oferă încă un regim procedural complet. Pentru consolidarea acestuia este necesară elaborarea unui regulament sau ordin departamental unic, aplicabil funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI și al instituțiilor subordonate, care să reglementeze cel puțin: obligația de notificare a activităților externe, criteriile de evaluare a compatibilității, autoritatea competentă să decidă, forma actului de aprobare sau refuz, evidența activităților permise, obligația de reevaluare la schimbarea circumstanțelor, rolul subdiviziunilor de resurse umane și integritate, precum și consecințele nerespectării procedurii.

3. Evaluarea practicii existente în sistemul MAI al Republicii Moldova

3.1. Metodologia cercetării empirice

Evaluarea practicii existente în Republica Moldova privind exercitarea activităților externe de către personalul Ministerului Afacerilor Interne a fost realizată prin combinarea mai multor surse de date și metode de cercetare. Această abordare a fost necesară deoarece fenomenul analizat nu poate fi înțeles exclusiv prin examinarea normelor juridice. Activitățile externe se manifestă în practică prin conduite individuale, proceduri instituționale, percepții asupra riscurilor, practici de declarare sau autorizare, dar și prin mecanisme de control și răspundere.

Prin urmare, cercetarea empirică a urmărit nu doar identificarea activităților externe desfășurate de angajații Ministerului Afacerilor Interne, ci și evaluarea modului în care cadrul normativ actual este cunoscut, înțeles și aplicat în practică. Totodată, analiza a vizat stabilirea dificultăților întâmpinate de instituții în examinarea acestor activități și identificarea direcțiilor de îmbunătățire a regimului juridic aplicabil.

Metodologia cercetării empirice s-a bazat pe trei componente principale:

1. aplicarea unui chestionar anonim în rândul angajaților Ministerului Afacerilor Interne;

2. realizarea unui interviu structurat standardizat, administrat prin formular electronic, adresat unor categorii de respondenți cu experiență instituțională relevantă și competențe manageriale;

3. analiza practicii instituționale, disciplinare și a informațiilor disponibile privind aplicarea mecanismelor de integritate.

Prima componentă a constat în chestionarea angajaților subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne cu privire la cunoașterea regulilor aplicabile activităților externe, implicarea în asemenea activități, tipurile de activități desfășurate, caracterul remunerat sau neremunerat al acestora, motivațiile participării, declararea și autorizarea, percepția riscurilor și opiniile privind dezvoltarea viitoare a cadrului normativ. Potrivit notei informative privind rezultatele studiului, chestionarea s-a desfășurat în perioada 22 iunie–3 iulie 2026, iar eșantionul a cuprins 1.298 de funcționari publici cu statut special ai Ministerului Afacerilor Interne, fiind reprezentate subdiviziunile MAI, cu excepția Clubului Sportiv Central „Dinamo”, de unde nu a fost înregistrat niciun răspuns.

Chestionarul a inclus întrebări cu răspuns închis, care au permis obținerea unor date cantitative privind distribuția răspunsurilor, dar și întrebări deschise, destinate identificării opiniilor, experiențelor și recomandărilor respondenților. Întrebările deschise au vizat, în special, beneficiile activităților externe, riscurile sau dezavantajele acestora și propunerile de îmbunătățire a cadrului normativ și instituțional. Această structură a permis combinarea analizei cantitative cu analiza calitativă a principalelor teme recurente în răspunsurile participanților.

A doua componentă a cercetării a constat în aplicarea unui interviu structurat standardizat, administrat prin formular electronic. Acest instrument a fost utilizat pentru completarea datelor obținute prin sondajul general și pentru surprinderea percepțiilor instituționale asupra aplicării regimului activităților externe. Spre deosebire de chestionarul general, care a vizat percepțiile și experiențele angajaților în sens larg, interviul structurat a urmărit aspecte mai tehnice, precum înțelegerea noțiunii de activitate externă, practica notificării, autorizării și evidenței, criteriile verificate în examinarea unei activități externe, riscurile întâlnite sau percepute, existența unor cazuri concrete, mecanismele de control și necesitatea unei proceduri unitare la nivelul MAI.

În cadrul interviului structurat sunt consemnate, potrivit anexei cu rezultatele instrumentului, 282 de formulare, provenite de la reprezentanți ai mai multor subdiviziuni ale Ministerului Afacerilor Interne. Instrumentul a inclus întrebări cu alegere unică, întrebări cu răspuns multiplu, întrebări

matriciale și o întrebare deschisă finală. Această structură a permis nu doar cuantificarea răspunsurilor, ci și identificarea diferențelor de percepție privind claritatea cadrului normativ, practica procedurală și opțiunile posibile pentru un viitor model de reglementare.

Din punct de vedere metodologic, termenul de „interviu structurat" este utilizat în prezentul studiu pentru a desemna un instrument standardizat, aplicat unui grup de respondenți cu roluri sau experiențe instituționale relevante. Acesta nu reprezintă un interviu liber sau semistructurat în sens clasic, ci o formă de colectare sistematică a opiniilor instituționale, prin întrebări identice adresate tuturor participanților.

A treia componentă a cercetării empirice a constat în examinarea practicii instituționale și a mecanismelor de control existente. Această analiză a vizat modul în care sunt tratate în practică activitățile externe, existența sau inexistența unor proceduri interne, formele de notificare sau autorizare, evidența activităților declarate, practica disciplinară, informațiile referitoare la cazurile examinate de Autoritatea Națională de Integritate și eventualele soluții judiciare relevante. Această componentă a avut rolul de a verifica în ce măsură percepțiile rezultate din sondaj și interviul structurat sunt reflectate în mecanismele formale de control și răspundere.

Cercetarea a urmărit astfel triangularea datelor obținute din surse diferite. Sondajul general oferă o imagine asupra percepțiilor și conduitei autodeclarate a angajaților. Interviul structurat permite identificarea practicilor instituționale și a dificultăților de aplicare din perspectiva respondenților cu experiență administrativă sau managerială.

Analiza practicii disciplinare, ANI și judiciare permite verificarea modului în care sistemul reacționează formal la eventualele încălcări.

Această combinație de metode este importantă deoarece fiecare sursă de date are propriile limite. Răspunsurile la chestionar reflectă percepții și conduite autodeclarate, fără a permite verificarea independentă a tuturor situațiilor concrete. De exemplu, faptul că un respondent declară că activitatea sa externă nu necesită autorizare nu demonstrează, prin el însuși, că această apreciere corespunde în mod necesar regimului juridic aplicabil. În același mod, declararea unui nivel ridicat de cunoaștere a regulilor nu exclude existența unor dificultăți în aplicarea acestora în situații concrete.

Interviul structurat, la rândul său, oferă informații relevante privind percepția instituțională, dar nu trebuie interpretat ca o verificare exhaustivă a tuturor practicilor existente în fiecare subdiviziune. Unele răspunsuri exprimă experiența directă a respondenților, în timp ce altele reflectă percepția sau nivelul lor de informare. Din acest motiv, rezultatele sunt utilizate pentru identificarea tendințelor, problemelor recurente și zonelor de incertitudine, nu pentru formularea unor concluzii absolute cu privire la toate structurile MAI.

O limită metodologică importantă privește și categoria persoanelor incluse în cercetare. Nota informativă utilizează noțiunea generală de angajați ai Ministerului Afacerilor Interne cu statut special (FPSS).

Rezultatele obținute pot fi utilizate pentru fundamentarea unui model aplicabil funcționarilor publici cu statut special, cu ajustările necesare impuse de natura funcției, regimul incompatibilităților, accesul la informații și responsabilitățile specifice acestui statut.

Analiza datelor a fost realizată descriptiv și tematic. Datele cantitative au fost utilizate pentru identificarea ponderilor, tendințelor și distribuțiilor relevante, iar răspunsurile deschise au fost grupate în categorii tematice. În cazul sondajului general, analiza a vizat profilul respondenților, nivelul de cunoaștere a regulilor, amploarea activităților externe, tipurile de activități desfășurate, caracterul remunerat sau neremunerat, motivațiile, declararea și autorizarea, existența mecanismelor instituționale, percepția riscurilor și opțiunile privind extinderea sau clarificarea reglementării.

În cazul interviului structurat, analiza a urmărit identificarea percepțiilor instituționale privind noțiunea de activitate externă, tipologia activităților cunoscute în practică, claritatea cadrului normativ, dificultățile de aplicare, practica notificării și autorizării, existența evidențelor, criteriile verificate în examinarea activităților externe, riscurile relevante, cazurile problematice și opțiunile privind un viitor model procedural unitar.

Din perspectiva obiectivelor studiului, cercetarea empirică îndeplinește trei funcții principale.

Prima funcție este descriptivă, deoarece permite identificarea modului în care activitățile externe sunt cunoscute, practicate și percepute în cadrul sistemului MAI.

A doua funcție este diagnostică, întrucât evidențiază dificultățile cadrului actual: lipsa unei înțelegeri unitare a noțiunii de activitate externă, neclarități privind activitățile permise, notificate, autorizate sau interzise, practici diferite de informare și examinare, vizibilitate redusă a mecanismelor instituționale și lipsa unor criterii uniforme de evaluare.

A treia funcție este proiectivă, deoarece rezultatele obținute fundamentează necesitatea elaborării unui model de reglementare mai clar, diferențiat și bazat pe risc. Datele empirice nu substituie analiza juridică, dar oferă argumente concrete pentru construirea unor soluții normative adaptate realităților instituționale.

În consecință, Capitolul III va utiliza rezultatele cercetării empirice pentru a răspunde la următoarele întrebări principale:

1. Care este amploarea declarată a activităților externe în cadrul MAI?
2. Ce tipuri de activități externe sunt practicate sau cunoscute în sistem?
3. Cât de clare sunt percepute regulile existente?
4. Cum funcționează, în practică, mecanismele de declarare, notificare și autorizare?
5. Ce riscuri sunt percepute de angajați și de respondenții instituționali?
6. Există o practică disciplinară, administrativă sau judiciară suficientă pentru controlul fenomenului?
7. Ce probleme trebuie soluționate printr-un viitor model de reglementare?

Răspunsurile la aceste întrebări vor permite trecerea de la analiza empirică a practicii existente la fundamentarea ulterioară a modelului de reglementare propus pentru Republica Moldova.

3.2. Rezultatele sondajului privind activitățile externe

În vederea evaluării dimensiunii practice a fenomenului activităților externe, precum și a modului în care regulile aplicabile sunt cunoscute, percepute și respectate în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a fost aplicat un chestionar anonim unui număr de 1298 de angajați ai MAI. Sondajul s-a desfășurat în perioada 22 iunie–3 iulie 2026 și a cuprins întrebări referitoare la profilul respondenților, gradul de cunoaștere a normelor, implicarea în activități externe, natura și frecvența acestora, motivațiile desfășurării, declararea și autorizarea, percepția riscurilor și opiniile asupra dezvoltării viitoare a cadrului de reglementare.

Analiza rezultatelor urmărește nu numai prezentarea distribuției procentuale a răspunsurilor, ci și identificarea unor relații relevante între diferitele dimensiuni ale fenomenului. În acest sens, datele trebuie interpretate în corelație: gradul declarat de cunoaștere a normelor cu percepția asupra clarității acestora; amploarea activităților externe cu motivația desfășurării lor; nivelul autodeclarat de conformare cu gradul de cunoaștere a mecanismelor instituționale; percepția riscurilor cu disponibilitatea respondenților de a susține extinderea posibilităților de desfășurare a activităților externe.

În același timp, datele reprezintă răspunsuri autodeclarate. Ele exprimă percepția participanților și conduita relatată de aceștia, fără a permite verificarea individuală a concordanței

dintre fiecare răspuns și situația juridică sau obiectivă concretă. Din acest motiv, rezultatele sondajului sunt utilizate pentru identificarea tendințelor generale, a percepțiilor și a vulnerabilităților existente, iar nu pentru stabilirea incidenței juridic verificate a unor încălcări.

3.2.1. Profilul respondenților. Structura respondenților relevă participarea unor categorii diverse de personal din punctul de vedere al sexului, vechimii profesionale și nivelului funcției ocupate.

În ceea ce privește distribuția după sex, 58% dintre participanți sunt bărbați, 41% femei, iar 1% au indicat o altă opțiune de răspuns. Structura reflectă o participare consistentă a ambelor categorii principale și permite examinarea fenomenului activităților externe din perspectiva unui grup divers de respondenți.

Distribuția după vechimea profesională este, de asemenea, diversificată. Cea mai mare categorie este reprezentată de persoanele cu o vechime de 1–5 ani – 28%, urmată de cele cu peste 20 de ani – 22%. Respondenții cu o vechime de 11–15 ani reprezintă 18%, cei cu 6–10 ani – 15%, cei cu 16–20 de ani – 14%, iar persoanele cu o vechime mai mică de un an reprezintă 3% din participanți.

Această distribuție este importantă din perspectiva interpretării rezultatelor. Sondajul nu reflectă exclusiv opiniile personalului aflat la începutul carierei sau, dimpotrivă, ale angajaților cu experiență îndelungată. Participarea persoanelor cu niveluri diferite de vechime permite surprinderea unor percepții formate în contexte profesionale diferite.

În funcție de categoria funcției ocupate, 79% dintre respondenți exercită funcții de execuție, iar 21% funcții de conducere.

Ponderea mai mare a personalului de execuție trebuie avută în vedere în analiza rezultatelor. Majoritatea răspunsurilor exprimă percepția persoanelor care exercită nemijlocit atribuții profesionale, în timp ce perspectiva managerială este reprezentată de aproximativ o cincime dintre respondenți. Acest aspect justifică completarea sondajului general cu interviul structurat analizat separat, în cadrul căruia participarea persoanelor cu atribuții de conducere, integritate, resurse umane sau practică disciplinară este mai pronunțată.

În ansamblu, structura eșantionului permite examinarea unui spectru larg de percepții, însă rezultatele trebuie interpretate cu rezerva menționată în metodologia cercetării: nota informativă utilizează categoria generală a „angajaților MAI”, iar dacă eșantionul include și alte categorii decât funcționarii publici cu statut special, concluziile sondajului caracterizează în primul rând percepția personalului participant în ansamblu.

3.2.2. Gradul de răspândire a activităților externe

Potrivit rezultatelor sondajului, **18% dintre respondenți declară că desfășoară activități externe**, în timp ce **82% afirmă că nu sunt implicați în asemenea activități**. Această proporție trebuie interpretată cu prudență. Din punct de vedere numeric, activitățile externe sunt practicate de o minoritate a respondenților, dar o pondere de 18% nu poate fi considerată neglijabilă. Ea indică existența unui fenomen real, suficient de răspândit pentru a necesita reguli clare, proceduri funcționale și mecanisme de control proporționale.

Datele nu permit însă extrapolarea automată a procentului asupra întregului personal al MAI. Participarea la sondaj și caracterul autodeclarat al răspunsurilor reprezintă limite metodologice care trebuie păstrate în interpretare. Totuși, rezultatul demonstrează că problematica activităților externe nu este una pur teoretică sau marginală.

Un element suplimentar este caracterul predominant ocazional al implicării. Dintre respondenții care desfășoară activități externe, 52% indică faptul că le desfășoară uneori, 31% rar, iar 17% frecvent. Această distribuție relevă existența a cel puțin două profiluri diferite.

Primul este cel al activității externe episodice sau ocazionale, care poate presupune participarea la cursuri, proiecte, evenimente profesionale, activități creative ori alte forme de implicare limitată în timp.

Al doilea profil este cel al activității frecvente, care, deși privește o pondere mai redusă, poate ridica probleme distincte privind programul, disponibilitatea pentru serviciu, regularitatea veniturilor și apariția unor relații profesionale sau economice stabile.

Din perspectiva viitorului model de reglementare, această diferență este importantă. Activitatea ocazională și activitatea permanentă nu ar trebui evaluate automat prin aceleași mecanisme, deoarece intensitatea și continuitatea raportului extern pot modifica nivelul riscului.

3.2.3. Tipurile de activități externe declarate

Structura activităților externe declarate evidențiază o concentrare pronunțată în jurul activităților didactice și de formare. Dintre respondenții care declară că desfășoară activități externe:

- 65% indică activități didactice sau de formare;
- 20% activități sportive, culturale, științifice ori de creație;
- 8% consultanță sau expertiză;
- 5% voluntariat;
- 2% activități economice independente.

Rezultatul relevă predominanța activităților bazate pe valorificarea competențelor profesionale, intelectuale sau creative ale respondenților.

Activitatea didactică și de formare reprezintă aproape două treimi din activitățile declarate. Această pondere poate fi explicată prin posibilitatea valorificării cunoștințelor și experienței profesionale acumulate în cadrul serviciului. Totuși, caracterul predominant al activității didactice nu înseamnă că aceasta trebuie considerată aprioric lipsită de risc. Așa cum a rezultat din analiza riscurilor realizată în Cap. 5, profilul său concret depinde de instituția beneficiară, programul activității, legătura cu funcția și posibilitatea apariției unor relații de interes.

Categoria activităților sportive, culturale, științifice și de creație, care însumează 20%, este prea largă pentru a permite o analiză diferențiată în baza sondajului general. Acesta este unul dintre motivele pentru care tipologia empirică va fi completată cu datele interviului structurat, unde activitățile au fost delimitate mai detaliat.

O atenție distinctă necesită consultanța și expertiza, indicate de 8% dintre persoanele implicate în activități externe. Ponderea este inferioară activităților didactice, dar natura acestor activități poate prezenta o relevanță mai mare pentru evaluarea riscurilor, în special, atunci când domeniul serviciului privat se intersectează cu atribuțiile oficiale sau când beneficiarul are relații cu instituția.

Activitățile economice independente reprezintă doar 2% din răspunsuri, dar și aici ponderea numerică redusă nu trebuie confundată cu relevanța scăzută a riscului. Unele activități economice pot crea interese patrimoniale permanente, relații contractuale, obligații față de clienți ori furnizori și probleme de compatibilitate care necesită o analiză individualizată.

În privința remunerării, 76% dintre respondenții la întrebarea relevantă declară numai activități remunerate, 10% numai activități neremunerate, iar 14% ambele categorii. Aceste ponderi descriu răspunsurile persoanelor și nu distribuția tuturor activităților individuale desfășurate.

Această constatare confirmă că dimensiunea economică este una dintre caracteristicile centrale ale fenomenului analizat. Cu toate acestea, caracterul remunerat nu trebuie echivalat automat cu existența unui risc de integritate. Remunerația reprezintă un factor de evaluare, iar relevanța sa crește odată cu regularitatea venitului, importanța economică și dependența față de un anumit beneficiar.

Motivațiile declarate confirmă această dimensiune economică. 85% dintre respondenții implicați în activități externe indică obținerea unor venituri suplimentare drept principalul motiv, în timp ce 10% indică interesul personal, iar 5% dezvoltarea profesională.

Rezultatul nu trebuie interpretat în sensul unei legături automate dintre motivația financiară și conduita necorespunzătoare. El demonstrează însă că factorul economic trebuie luat în considerare în orice model de reglementare. În special, regularitatea și concentrarea veniturilor externe pot deveni relevante pentru evaluarea dependenței economice și a vulnerabilității la influențe.

Răspunsurile deschise completează această imagine. Respondenții au indicat, pe lângă suplimentarea veniturilor, beneficii legate de dezvoltarea competențelor, dobândirea unor experiențe noi, schimbul de experiență, diversificarea activității și satisfacția personală.

Prin urmare, activitățile externe sunt percepute nu numai ca sursă de venit, ci și ca modalitate de dezvoltare profesională și personală. Această dualitate este importantă pentru reglementare: cadrul juridic trebuie să controleze riscurile reale fără a ignora potențialele efecte profesionale pozitive ale unor activități compatibile.

3.2.4. Gradul de cunoaștere a cadrului normativ

Rezultatele privind nivelul de cunoaștere a regulilor aplicabile activităților externe relevă o percepție generală pozitivă. Potrivit notei informative, aproximativ 70% dintre respondenți își apreciază nivelul de cunoaștere ca fiind bun sau foarte bun, 29% declară o cunoaștere parțială, iar aproximativ 1% consideră nivelul de cunoaștere insuficient.

La o primă întrebare privind claritatea regulilor, 90% dintre respondenți apreciază regulile ca fiind clare sau foarte clare, iar 10% consideră că acestea necesită clarificări.

Totuși, o altă întrebare privind claritatea reglementării actuale produce un rezultat diferit: numai 39% consideră că aceasta este suficient de clară, 46% apreciază că este doar parțial clară, iar 15% o consideră insuficient de clară.

Această diferență nu trebuie eliminată prin prezentarea selectivă a unui singur rezultat. Dimpotrivă, ea constituie una dintre constatările analitice importante ale sondajului. O posibilă interpretare este că respondenții diferențiază implicit între: cunoașterea regulilor generale existente și suficiența cadrului pentru soluționarea situațiilor concrete. Astfel, o persoană poate considera că știe regula generală și, în același timp, să aprecieze că reglementarea nu este suficient de detaliată pentru a delimita toate situațiile posibile.

În acest sens, rezultatele pot indica nu atât o lipsă generală de cunoaștere, cât o problemă de „predictibilitate aplicativă”. Funcționarii pot cunoaște existența unor interdicții sau excepții, dar pot întâmpina dificultăți în stabilirea regimului unei activități concrete.

Structura surselor de informare completează această constatare. Principalele surse indicate sunt actele normative interne și documentarea individuală, urmate de informațiile furnizate de colegi sau superiori și de instruirile profesionale.

Preponderența documentării individuale și rolul relativ redus al instruirilor formale pot explica parțial existența unor interpretări diferite ale acelorași norme. Un sistem bazat excesiv pe autoinformare poate funcționa atunci când regulile sunt simple și previzibile, dar este mai vulnerabil la interpretări neuniforme atunci când situațiile concrete sunt diverse.

Din această perspectivă, solicitarea exprimată de 75% dintre participanți pentru reglementări mai clare și de 20% pentru ghiduri practice trebuie interpretată în legătură directă cu modalitatea actuală de informare.

3.2.5. Experiența privind declararea și autorizarea

Datele privind declararea activităților externe indică un nivel ridicat de conformare autodeclarată. Dintre persoanele care desfășoară activități externe, 88% afirmă că le declară în conformitate cu cerințele legale și instituționale, 8% declară că nu le-au declarat, iar 4% afirmă că nu cunosc obligația de declarare.

Aceste rezultate trebuie interpretate în două direcții**.** Pe de o parte, ponderea ridicată a răspunsurilor afirmative indică existența unei percepții generale de conformare. Pe de altă parte, existența cumulată a persoanelor care nu declară și a celor care nu cunosc obligația relevă persistența unei zone de vulnerabilitate. Această categorie este cu atât mai importantă cu cât datele sunt autodeclarate, iar sondajul nu permite verificarea independentă a activităților efectiv desfășurate.

În privința autorizării sau aprobării instituționale, 82% dintre respondenții vizați afirmă că activitatea necesita aprobare și a fost aprobată, 6% indică desfășurarea fără aprobarea necesară, iar 12% apreciază că activitatea lor nu necesita autorizare sau aprobare.

Aici este necesară o rezervă metodologică importantă. Sondajul înregistrează percepția respondentului asupra necesității autorizării. El nu permite verificarea juridică a fiecărei activități considerate de respondent ca fiind exceptată de la autorizare. Prin urmare, formularea potrivită este: majoritatea respondenților declară respectarea cerințelor de autorizare pe care le consideră aplicabile activității lor externe, fără ca această constatare să echivaleze cu verificarea juridică individuală a tuturor situațiilor.

Mai problematică este percepția asupra existenței mecanismelor instituționale de declarare și control. Numai 46% dintre respondenți consideră că asemenea mecanisme sunt clare, 18% afirmă că există doar parțial, 7% consideră că lipsesc, iar 29% declară că nu le cunosc.

Acest rezultat este deosebit de relevant. El indică existența unei diferențe între nivelul declarat de conformare individuală și nivelul de vizibilitate al sistemului instituțional. Cu alte cuvinte: respondenții afirmă în proporție ridicată că declară și solicită aprobarea activităților, însă o parte semnificativă nu percepe existența unui mecanism instituțional clar și unitar.

Această situație poate sugera existența unor proceduri cunoscute doar de persoanele care au avut nevoie să le utilizeze, aplicarea diferențiată a unor practici sau insuficienta comunicare internă privind mecanismele existente.

Această ipoteză va trebui verificată prin corelarea cu rezultatele interviului structurat, în special cu datele referitoare la forma notificării, existența actului formal și evidența activităților.

3.2.6. Percepția riscurilor de integritate

Percepția respondenților asupra riscurilor asociate activităților externe este nuanțată. În ceea ce privește conflictele de interese, 36% consideră că activitățile externe pot genera asemenea situații, în timp ce 64% nu percep existența acestui risc.

Rezultatul arată că riscul conflictului de interese este recunoscut de mai mult de o treime dintre respondenți. În același timp, ponderea majoritară a celor care nu percep riscul poate reflecta atât experiența proprie cu activități predominant didactice sau ocazionale, cât și o posibilă interpretare restrictivă a conflictului de interese, asociată numai situațiilor în care conflictul s-a materializat deja.

La întrebarea privind întâlnirea unor situații concrete, 6% dintre respondenți afirmă că au cunoscut cazuri de conflict de interese asociate activităților externe, iar 94% răspund negativ. Deși procentul este minoritar, el nu trebuie calificat automat drept lipsit de relevanță. Într-un domeniu precum integritatea funcției publice, existența unor respondenți care confirmă situații concrete justifică analiza mecanismelor prin care aceste situații sunt identificate, raportate și soluționate.

Acest rezultat va deveni deosebit de important în raport cu practica disciplinară formală, care, potrivit informațiilor instituționale disponibile în cercetare, este extrem de redusă.

Sondajul a examinat și impactul activităților externe asupra capacității de exercitare a funcției. În privința disponibilității de timp: 72% apreciază impactul ca fiind redus, 23% îl consideră moderat, 5% ridicat.

În ceea ce privește calitatea îndeplinirii atribuțiilor: 75% indică un impact redus, 15% niciun impact, 5% impact moderat, 5% impact ridicat.

Aceste date sugerează că majoritatea respondenților nu percep activitățile externe ca având, în general, un efect semnificativ asupra exercitării funcției de bază.

Totuși, răspunsurile deschise oferă o perspectivă mai complexă. Printre riscurile menționate se regăsesc:

- oboseala cronică;
- suprasolicitarea;
- diminuarea timpului de odihnă;
- afectarea echilibrului dintre viața profesională și cea personală;
- diminuarea randamentului;
- reducerea disponibilității pentru sarcini operative sau intervenții neprevăzute;
- conflictele de interese;
- divulgarea informațiilor sensibile;
- riscurile reputaționale.

Diferența dintre răspunsurile închise și cele deschise este semnificativă din punct de vedere analitic. La întrebările privind propria percepție generală, majoritatea apreciază impactul asupra timpului și calității muncii ca fiind redus. În răspunsurile deschise, însă, respondenții identifică destul de clar mecanismele prin care activitățile externe pot genera suprasolicitare și vulnerabilități de integritate.

Aceasta sugerează că respondenții nu resping existența riscurilor, dar le percep ca fiind dependente de circumstanțe și nu ca efecte inevitabile ale oricărei activități externe. Această concluzie este în concordanță cu abordarea bazată pe risc dezvoltată în Capitolul V.

3.2.7. Percepția asupra modelului de reglementare

Una dintre cele mai importante constatări ale sondajului privește atitudinea respondenților față de viitorul regim al activităților externe. **88% dintre participanți susțin extinderea posibilităților de desfășurare a activităților externe**, cu respectarea cerințelor legale și instituționale, iar 12% nu susțin această opțiune.

Rezultatul nu trebuie interpretat ca susținere pentru liberalizarea necondiționată a tuturor activităților externe. Condiția introdusă chiar în formularea opțiunii: respectarea cerințelor legale și instituționale fiind esențiale.

Prin urmare, datele indică mai degrabă susținerea unei extinderi controlate și reglementate a posibilităților de desfășurare a activităților externe compatibile cu funcția. Această interpretare este confirmată și de opiniile privind măsurile necesare pentru îmbunătățirea sistemului:

- 75% solicită reglementări mai clare;
- 20% ghiduri practice pentru angajați;
- 5% instruiri periodice privind integritatea.

Răspunsurile deschise consolidează aceeași direcție. Participanții au indicat necesitatea:

- revizuirii și flexibilizării cadrului normativ;
- extinderii categoriilor de activități permise în condiții de integritate;
- clarificării procedurilor;
- standardizării practicilor instituționale;

- elaborării unor ghiduri;
- digitalizării declarării și aprobării;
- îmbunătățirii condițiilor de remunerare.

În același timp, percepția asupra atitudinii conducerii nu este complet uniformă: 52% o consideră neutră, 36% favorabilă, iar 12% nefavorabilă. Predominanța percepției de neutralitate poate indica lipsa unei poziții instituționale explicit comunicate sau faptul că problema este tratată mai degrabă individual decât în baza unei politici instituționale clar exprimate.

Din perspectiva construirii viitorului model, sondajul evidențiază trei așteptări majore:
- mai multă claritate;
- posibilitatea desfășurării unor activități compatibile;
- existența unor mecanisme de control inteligibile și funcționale.

Această combinație este relevantă deoarece exclude două extreme: nici interdicția generală, nici liberalizarea necondiționată nu par să corespundă tendinței dominante exprimate prin răspunsuri.

3.2.8. Concluziile rezultate din sondaj

Analiza sondajului permite formularea mai multor concluzii privind realitatea activităților externe și percepția personalului MAI asupra cadrului actual.

În primul rând, activitățile externe reprezintă un fenomen real în cadrul sistemului. Deși majoritatea respondenților nu declară implicarea în asemenea activități, ponderea de 18% a celor care confirmă desfășurarea lor demonstrează existența unei practici suficient de semnificative pentru a necesita un cadru juridic și procedural funcțional.

În al doilea rând, profilul activităților este dominat de forme considerate, în mod tradițional, apropiate de valorificarea competențelor profesionale și personale, în special activități didactice, de formare, științifice, culturale și creative. Totuși, sondajul identifică și activități cu profil potențial mai sensibil, precum consultanța, expertiza și activitățile economice independente.

În al treilea rând, dimensiunea economică a fenomenului este evidentă. Majoritatea activităților declarate sunt remunerate, iar venitul suplimentar reprezintă motivația dominantă. Această constatare justifică examinarea factorului economic în evaluarea riscurilor, fără a permite însă asocierea automată a remunerației cu existența unei încălcări de integritate.

În al patrulea rând, datele relevă o diferență între cunoașterea generală a regulilor și aprecierea suficienței reglementării. Deși majoritatea respondenților declară că își cunosc regulile și le percep inițial ca fiind clare, numai 39% consideră reglementarea actuală suficient de clară, în timp ce 61% exprimă, într-o formă sau alta, necesitatea unor clarificări suplimentare. Această diferență indică o problemă de aplicabilitate și predictibilitate, nu doar una de informare.

În al cincilea rând, nivelul ridicat de conformare autodeclarată coexistă cu o vizibilitate instituțională incompletă a mecanismelor. În timp ce 88% dintre cei implicați declară activitățile, numai 46% dintre respondenți consideră că există mecanisme clare de declarare și control, iar 29% nu cunosc asemenea mecanisme. Această discrepanță justifică examinarea aprofundată, prin interviul structurat, a practicii efective de notificare, autorizare și evidență.

În al șaselea rând, riscurile sunt recunoscute de respondenți, dar nu sunt percepute ca fiind inerente oricărei activități externe. Majoritatea apreciază că impactul asupra timpului și calității activității profesionale este redus, dar răspunsurile deschise identifică explicit riscuri privind suprasolicitarea, conflictul de interese, informațiile sensibile, performanța și reputația instituției.

În al șaptelea rând, există o susținere largă pentru extinderea posibilităților de desfășurare a activităților externe în condiții legale și instituționale. Această opțiune este însoțită de cererea pentru reguli mai clare, ghiduri practice și proceduri mai accesibile.

În ansamblu, sondajul evidențiază o poziție care poate fi caracterizată drept favorabilă unei flexibilizări controlate. Respondenții nu contestă necesitatea controlului instituțional și recunosc existența riscurilor, dar susțin posibilitatea desfășurării activităților compatibile într-un cadru mai clar și mai previzibil.

În planul cercetării, această constatare este importantă. Ea sugerează că problema actuală nu poate fi redusă la opoziția simplă dintre permitere și interdicție. Datele susțin necesitatea examinării unor mecanisme diferențiate, în care intensitatea controlului să fie adaptată naturii activității și riscurilor pe care aceasta le generează.

Totodată, concluziile sondajului trebuie confruntate cu perspectiva instituțională. În acest scop, următoarea secțiune va analiza rezultatele interviului structurat, pentru a determina în ce măsură percepțiile generale ale personalului sunt confirmate, completate sau nuanțate de experiența persoanelor implicate în conducere, integritate, resurse umane, control și examinarea abaterilor disciplinare.

3.3. Rezultatele interviurilor structurate

Pentru aprofundarea rezultatelor obținute prin sondajul general și pentru identificarea modului în care problematica activităților externe este percepută din perspectivă instituțională, cercetarea a inclus aplicarea unor interviuri structurate, administrate prin intermediul unui formular electronic standardizat. Potrivit anexei cu rezultatele instrumentului, baza de date cuprinde 282 de formulare, provenite de la reprezentanți ai mai multor subdiviziuni ale Ministerului Afacerilor Interne.

Spre deosebire de sondajul general, orientat în principal spre experiența și percepția personalului asupra activităților externe, interviurile structurate au urmărit aspecte instituționale mai detaliate: înțelegerea noțiunii de activitate externă, tipurile de activități cunoscute în practică, claritatea reglementărilor, existența procedurilor de notificare și autorizare, criteriile utilizate în evaluarea activităților, mecanismele de evidență și control, riscurile percepute și opțiunile privind dezvoltarea viitoare a sistemului.

În structura respondenților, ponderea cea mai mare revine Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cu 128 de răspunsuri, urmat de Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, cu 55 de răspunsuri, și Inspectoratul General al Poliției, cu 50 de răspunsuri. La cercetare au participat, de asemenea, reprezentanți ai Inspectoratului General de Carabinieri, Serviciului Protecție Internă și Anticorupție, Inspectoratului General pentru Migrație, Serviciului Tehnologii Informaționale, aparatului central al MAI și Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI. Întrebarea privind instituția are 279 de răspunsuri valide; trei dintre cele 282 de formulare nu conțin un răspuns valid la acest item.

Din perspectiva poziției profesionale, 160 de participanți au indicat calitatea de conducător instituțional sau de subdiviziune, 37 calitatea de reprezentant al unei structuri de integritate, 28 activitatea în domeniul resurselor umane, iar 20 implicarea în anchete de serviciu sau în examinarea abaterilor disciplinare. Această structură conferă datelor o relevanță deosebită pentru evaluarea percepției instituționale, fără a transforma însă răspunsurile într-o verificare exhaustivă a practicii fiecărei subdiviziuni. La această întrebare sunt 245 de răspunsuri valide; diferența de 37 față de totalul formularelor se tratează ca lipsă de răspuns valid, nu ca o categorie profesională distinctă.

Analiza rezultatelor a fost realizată tematic și descriptiv. Procentele sunt calculate din numărul de răspunsuri valide la fiecare întrebare, iar în matrici din numărul valid aferent fiecărui rând, conform anexei. Totalul de 282 de formulare nu reprezintă numitorul tuturor procentelor. Pentru întrebările cu răspuns multiplu, suma procentelor poate depăși 100%. Răspunsurile lipsă și combinațiile atipice sunt păstrate distinct și necesită verificarea exportului original înaintea definitivării bazei de analiză.

Sursa datelor: anexa cu rezultatele formularului electronic pentru interviurile structurate consemnează 282 de formulare și marcaje de timp aproximativ între 5 și 10 iulie 2026. Calculele de sinteză folosesc numărul valid aferent fiecărei întrebări. Totalul, perioada și regulile de validare trebuie confirmate în exportul original.

3.3.1. Percepția asupra amplorii fenomenului

Rezultatele interviurilor structurate relevă, înainte de toate, că activitățile externe sunt percepute ca un fenomen divers și mai extins din punct de vedere tipologic decât ar putea rezulta dintr-o interpretare limitată exclusiv la activitățile remunerate.

La întrebarea privind modul în care este înțeleasă în practica instituțională noțiunea de activitate externă, 48,0% dintre respondenți au selectat definiția largă, potrivit căreia aceasta cuprinde orice activitate, remunerată sau neremunerată, desfășurată în afara atribuțiilor de serviciu. În același timp, 29,7% au asociat noțiunea numai activităților remunerate desfășurate în afara funcției de bază, iar 26,2% numai activităților prevăzute expres de legislație. Alți 10,4% au raportat noțiunea la activitățile susceptibile să genereze conflicte de interese, incompatibilități sau alte riscuri de integritate, în timp ce 9,7% au indicat expres inexistența unei înțelegeri clare și unitare a conceptului.

Pluralitatea răspunsurilor evidențiază o primă problemă importantă: la nivelul percepției instituționale nu există o reprezentare complet uniformă asupra sferei noțiunii de activitate externă.

Coexistența unei concepții extensive, care include orice activitate desfășurată în afara atribuțiilor de serviciu, cu una restrictivă, limitată la activitățile remunerate sau la cele expres reglementate, poate conduce la diferențe în practica de informare, declarare, notificare și autorizare.

Aceeași diversitate rezultă și din activitățile externe cunoscute sau întâlnite de respondenți în practică. Cele mai frecvent indicate au fost:

Categoria de activitate	Ponderea respondenților care au indicat-o; nr. valid = 275
Activități didactice	64,7%
Participare în proiecte	55,3%
Activități științifice și de cercetare	51,3%
Voluntariat	40,7%
Activități sportive, culturale sau artistice	39,6%
Activități de creație	32,4%
Activități agricole sau gospodărești generatoare de venit	25,1%
Consultanță sau prestări de servicii	18,2%
Activități comerciale	17,5%
Activități online generatoare de venit	15,3%
Administrarea unor întreprinderi	10,9%

Aceste valori nu reprezintă frecvența reală a practicării fiecărei activități în cadrul sistemului MAI. Întrebarea a vizat activitățile întâlnite sau cunoscute în practică, iar respondenții puteau selecta

mai multe variante. Datele reflectă, prin urmare, gradul de vizibilitate instituțională a diferitelor forme de activitate externă.

Totuși, rezultatele demonstrează că fenomenul nu se limitează la activitățile didactice și științifice. În practica percepută de participanți sunt prezente activități economice, servicii profesionale, activități online generatoare de venit și chiar situații de administrare a unor întreprinderi. Compararea acestor date cu rezultatele sondajului general este relevantă. Sondajul a arătat că, în rândul persoanelor care declară desfășurarea efectivă a unor activități externe, predomină activitățile didactice și de formare, în timp ce interviurile structurate relevă o tipologie mult mai largă a activităților cunoscute în mediul instituțional.

Cele două rezultate nu sunt contradictorii. Ele măsoară aspecte diferite: sondajul general reflectă activitățile autodeclarate de participanți, în timp ce: interviurile structurate reflectă tipologia activităților cunoscute sau întâlnite în practica instituțională. Această diferență confirmă necesitatea construirii unei tipologii mai ample decât lista activităților cel mai frecvent declarate individual.

Un alt element relevant este percepția asupra diferențierii dintre activitățile remunerate și cele neremunerate. Numai 33,3% dintre respondenți consideră că instituția face în mod clar această distincție. Restul răspunsurilor se distribuie între necunoașterea practicii, diferențiere parțială, diferențiere numai în anumite situații, inexistența distincției și lipsa unei practici unitare. Rezultatul sugerează că problema nu privește doar delimitarea activităților permise de cele interzise, ci chiar criteriul de bază utilizat pentru determinarea sferei regimului juridic: relevanța sau irelevanța caracterului remunerat al activității.

3.3.2. Problemele aplicării regimului actual

Interviurile structurate relevă că principala dificultate a cadrului existent nu este percepută ca o absență totală a normelor, ci ca o problemă de claritate operațională și aplicare uniformă.

La întrebarea dacă actualul cadru normativ este suficient de clar pentru evaluarea activităților externe:

- 22,2% îl consideră suficient de clar;
- 26,5% apreciază că este, în general, clar, dar necesită anumite precizări;
- 25,8% îl consideră doar parțial clar;
- 9,0% apreciază că normele sunt fragmentate și dificil de aplicat;
- 16,5% nu cunosc sau nu pot aprecia.

Rezultatele demonstrează că numai aproximativ o cincime dintre participanți oferă o apreciere necondiționat pozitivă a clarității sistemului. Celelalte răspunsuri exprimă diferite grade de rezervă, incertitudine sau dificultate de aplicare. Această constatare este completată de identificarea aspectelor care creează cele mai multe dificultăți:

Aspect problematic	Pondere; nr. valid = 278
Stabilirea activităților permise	38,1%
Stabilirea activităților interzise	33,1%
Delimitarea conflictului de interese de incompatibilitate	32,7%
Diferențierea activității remunerate de cea neremunerată	31,3%
Înțelegerea noțiunii de activitate externă	29,1%
Diferența dintre declarare și autorizare	28,8%

Aspect problematic	Pondere; nr. valid = 278
Stabilirea activităților care necesită autorizare	23,7%
Evaluarea activităților online	22,3%
Evaluarea consultanței și prestărilor de servicii	19,8%

Aceste rezultate conturează o problemă structurală: regimul actual nu oferă, în percepția unei părți importante a respondenților, un traseu suficient de predictibil de la identificarea activității până la stabilirea regimului juridic aplicabil acesteia. Cu alte cuvinte, dificultatea practică poate fi redată printr-o succesiune de întrebări la care sistemul actual nu pare să ofere întotdeauna răspunsuri uniforme:

Ce reprezintă o activitate externă?

Este relevant faptul că activitatea este remunerată?

Activitatea este permisă?

Trebuie declarată sau notificată?

Necesită autorizare?

În ce condiții trebuie interzisă?

Cine examinează situația și după ce criterii?

Aceasta este o constatare esențială pentru fundamentarea ulterioară a modelului propus.

Un rezultat interesant privește informarea personalului. 61,6% dintre respondenți afirmă că funcționarii sunt informați periodic despre incompatibilități, conflicte de interese și activități externe. Alte 15,6% indică o informare ocazională, iar 7,6% afirmă că informarea intervine numai atunci când apare o situație concretă.

Acest rezultat arată că existența activităților de informare nu elimină automat dificultățile de aplicare. Problema poate consta nu numai în cantitatea informațiilor transmise, ci și în caracterul general al explicațiilor și lipsa unor instrumente practice de aplicare.

În consecință, o viitoare soluție nu ar trebui să se limiteze la intensificarea instruirilor. Clarificarea normelor, standardizarea procedurii și elaborarea unor criterii aplicative par cel puțin la fel de importante.

3.3.3. Dificultățile de identificare și control

Una dintre cele mai clare constatări ale interviurilor structurate privește lipsa unei percepții uniforme asupra mecanismului procedural aplicabil activităților externe.

La întrebarea privind existența unei practici de notificare a intenției de a desfășura activități externe, răspunsurile sunt puternic fragmentate:

- 18,4% indică existența unei proceduri clare;
- 21,3% afirmă că o asemenea practică nu există;
- 12,3% indică existența unei practici care nu este reglementată expres;
- 9,4% afirmă că notificarea există numai pentru anumite activități;
- 9,0% consideră că nu există o practică unitară;
- 28,5% nu cunosc sau nu pot aprecia.

Diversitatea răspunsurilor sugerează că, chiar în situația în care există anumite mecanisme de informare, acestea nu sunt percepute ca făcând parte dintr-un sistem procedural uniform și vizibil.

Această concluzie este confirmată de răspunsurile privind forma concretă a informării. Au fost indicate:

- informarea verbală;

- notificarea scrisă;
- cererea scrisă;
- e-mailul instituțional;
- lipsa unei forme stabilite;
- practici care diferă de la caz la caz.

Cea mai frecventă apreciere substanțială este că forma diferă în funcție de situație, iar 14,0% indică în mod expres că nu există o formă stabilită. Această diversitate procedurală poate avea consecințe importante. Comunicarea verbală sau informală nu oferă aceeași trasabilitate ca notificarea scrisă și nu permite verificarea ulterioară a: conținutului informației transmise; momentului notificării; criteriilor examinate; condițiilor impuse; deciziei adoptate.

Fragmentarea este vizibilă și în privința persoanelor sau structurilor care participă la examinare. Fiind posibilă selectarea mai multor variante, respondenții au indicat:

- conducătorul ierarhic – 33,8%;
- conducătorul instituției – 32,4%;
- subdiviziunea de resurse umane – 31,3%;
- structura de integritate – 25,1%;
- SPIA, în situații relevante – 17,1%;
- subdiviziunea juridică – 16,4%.

Totodată, 8,7% consideră că responsabilitatea nu este clar stabilită, iar 30,9% nu cunosc sau nu pot aprecia cine participă la examinare. Datele nu demonstrează că implicarea mai multor structuri este, prin ea însăși, problematică. Dimpotrivă, o evaluare complexă poate necesita competențe manageriale, juridice, de resurse umane și integritate. Problema este absența percepției asupra unei succesiuni clare a responsabilităților și a unui decident final identificabil.

Aceeași concluzie rezultă din practica formalizării deciziei. Numai 15,9% dintre participanți afirmă că se emite un act formal în toate cazurile, 12,3% indică emiterea acestuia numai pentru anumite activități, iar 15,6% afirmă că nu există o practică unitară. Aproape jumătate dintre respondenți, respectiv 47,1%, nu cunosc sau nu pot aprecia dacă se emite un act formal.

Situația evidenței este și mai puțin clară. Numai: 12,7% indică o evidență centralizată, 12,0% indică o evidență ținută de resursele umane, 5,4% menționează evidențe parțiale, 3,6% indică păstrarea informației numai în dosarele personale. În același timp, 14,9% consideră că evidența nu există, iar 51,4% nu cunosc sau nu pot aprecia existența acesteia.

Această valoare ridicată nu permite concluzia categorică potrivit căreia evidențele lipsesc. Ea demonstrează însă o problemă de vizibilitate și de percepție asupra existenței unui sistem unitar.

O constatare asemănătoare rezultă din examinarea criteriilor utilizate la evaluarea activităților externe. Proporția respondenților care afirmă că anumite aspecte sunt verificate sistematic este următoarea:

Criteriul evaluat	Verificare sistematică
Legătura cu atribuțiile de serviciu	116 (43,4%); n = 267
Riscul afectării prestigiului instituției	106 (40,5%); n = 262
Riscul conflictului de interese	101 (38,5%); n = 262
Disponibilitatea pentru serviciu	100 (38,3%); n = 261
Folosirea informațiilor sau resurselor instituției	99 (37,6%); n = 263

Criteriul evaluat	Verificare sistematică
Riscul incompatibilității	95 (36,0%); n = 264
Relația beneficiarului cu instituția	88 (33,8%); n = 260
Beneficiarul activității externe	85 (32,3%); n = 263
Programul activității externe	82 (31,3%); n = 262
Existența remunerației sau a altor avantaje	79 (29,9%); n = 264

Rezultatele arată că niciun criteriu nu este perceput de majoritatea respondenților ca fiind verificat sistematic. Totodată, pentru fiecare criteriu există o proporție ridicată a celor care declară că nu cunosc modul de verificare. Prin urmare, datele sugerează lipsa unei percepții asupra existenței unei grile standardizate de evaluare, aplicate în mod uniform tuturor situațiilor relevante.

Problemele de vizibilitate se manifestă și în privința controlului ulterior. La întrebarea referitoare la situațiile concrete în care activitatea externă a generat probleme, 58,4% dintre respondenți nu cunosc sau nu pot aprecia, 29,9% răspund negativ, 7,3% menționează existența unor suspiciuni neconfirmate, iar 4,4% confirmă existența unor situații concrete.

În ceea ce privește procedurile disciplinare sau anchetele de serviciu:

- 3,3% indică existența unor asemenea proceduri;
- 4,0% afirmă că acestea au existat foarte rar;
- 30,5% răspund negativ;
- 60,0% nu cunosc sau nu pot aprecia.

În privința situațiilor examinate de ANI, 6,9% răspund afirmativ, 26,6% negativ, iar 64,6% nu cunosc sau nu pot aprecia.

Aceste date nu permit determinarea numărului real al cazurilor. Ele evidențiază însă un nivel redus de vizibilitate instituțională asupra practicii de control și sancționare.

În evaluarea generală a mecanismului actual de control, opiniile sunt, de asemenea, dispersate. Numai 20,6% îl consideră suficient și predominant preventiv; 18,4% consideră necesară o procedură internă mai clară; 11,4% apreciază că mecanismul ANI trebuie completat prin măsuri interne preventive; 6,2% consideră controlul mai degrabă reactiv decât preventiv; iar 40,4% nu pot aprecia.

Din această distribuție rezultă o concluzie importantă: problema practicii actuale nu constă numai în existența sau inexistența controlului, ci în lipsa unui mecanism instituțional suficient de vizibil, previzibil și orientat spre prevenție.

3.3.4. Riscurile de integritate percepute

Interviurile structurate au permis identificarea riscurilor pe care respondenții le-au întâlnit sau le consideră relevante în legătură cu activitățile externe. Cele mai frecvent indicate au fost:

- conflictul de interese – 40,2%;
- incompatibilitatea – 34,8%;
- afectarea programului de muncă – 29,3%;
- folosirea funcției în interes privat – 26,8%;
- afectarea disponibilității pentru serviciu – 22,8%;
- folosirea informațiilor de serviciu – 22,1%;
- influențele necorespunzătoare – 17,8%;
- folosirea relațiilor sau resurselor instituționale – 17,0%;
- aparența de parțialitate sau favorizare – 14,9%;

- afectarea prestigiului instituției – 14,9%;
- dependența față de persoane sau entități private – 11,2%.

Din punct de vedere analitic, aceste riscuri pot fi grupate în patru categorii. Prima categorie cuprinde riscurile juridice și de integritate, în special conflictul de interese, incompatibilitatea și utilizarea funcției în interes privat.

A doua categorie vizează riscurile informaționale și instituționale, precum folosirea informațiilor de serviciu, a relațiilor profesionale sau a resurselor instituției.

A treia categorie este reprezentată de riscurile funcționale, respectiv afectarea programului de muncă și diminuarea disponibilității pentru serviciu.

Cea de-a patra categorie cuprinde riscurile relaționale și reputaționale, precum influența necorespunzătoare, aparența de parțialitate, afectarea prestigiului și dependența față de entități private.

Această structură este importantă pentru cercetare, deoarece demonstrează că percepția practicienilor depășește abordarea tradițională limitată la incompatibilitate și conflict de interese.

Activitățile externe sunt asociate și cu riscuri privind: informațiile, resursele publice, independența judecății profesionale, timpul și disponibilitatea, reputația instituției, dependența față de interese private.

Aceste constatări vor fi valorificate ulterior în Cap. 5, unde riscurile de integritate vor fi analizate și evaluate sistematic.

Un aspect important este că respondenții diferențiază implicit între existența activității externe și riscurile pe care aceasta le poate genera. Nu rezultă din răspunsuri o percepție potrivit căreia orice activitate externă este, prin definiție, necorespunzătoare. Dimpotrivă, rezultatele privind tratamentul juridic al diferitelor activități demonstrează acceptarea unei abordări diferențiate.

Această constatare este coerentă și cu rezultatele sondajului general, în care majoritatea participanților au susținut extinderea posibilităților de exercitare a activităților externe în condițiile respectării cerințelor legale și instituționale.

3.3.5. Opiniile privind notificarea, autorizarea și interdicția

Unul dintre cele mai relevante elemente ale interviurilor structurate îl constituie opiniile participanților asupra regimului care ar trebui aplicat diferitelor categorii de activități. Rezultatele evidențiază o tendință de diferențiere a răspunsului juridic în funcție de natura activității.

Pentru activitățile didactice, științifice, de creație, de voluntariat și sportive ori culturale, opțiunea dominantă este permiterea fără o procedură specială. Pentru activitățile cu o dimensiune economică mai pronunțată, ponderea opțiunilor pentru autorizarea prealabilă crește.

Sintetic:

Activitatea și numărul valid	Opțiunea substanțială dominantă	A doua opțiune substanțială
Didactice; n = 265	Permitere fără procedură specială – 48,3%	Notificare – 20,0%
Științifice; n = 263	Permitere fără procedură specială – 47,1%	Notificare – 20,9%
De creație; n = 256	Permitere fără procedură specială – 46,9%	Notificare – 22,3%
Participare în proiecte; n = 263	Permitere fără procedură specială – 33,1%	Autorizare – 26,6%

Activitatea și numărul valid	Opțiunea substanțială dominantă	A doua opțiune substanțială
Voluntariat; n = 264	Permitere fără procedură specială – 44,3%	Notificare – 21,2%
Sportive/culturale; n = 263	Permitere fără procedură specială – 47,1%	Notificare – 21,3%
Agricole cu caracter economic; n = 256	Autorizare – 26,6%	Notificare sau permitere – câte 20,3%
Online generatoare de venit; n = 254	Autorizare – 27,6%	Notificare – 22,4%
Consultanță; n = 256	Autorizare – 26,2%	Permitere fără procedură specială – 23,0%
Prestări servicii; n = 250	Autorizare – 28,8%	Notificare – 18,8%
Administrarea unei întreprinderi; n = 252	Interdicție – 24,6%	Autorizare – 23,4%

Rezultatele permit formularea mai multor observații. În primul rând, participanții nu manifestă o preferință generală pentru aplicarea aceluiași regim tuturor activităților. Există o diferențiere evidentă între activitățile didactice, științifice și creative, pe de o parte, și activitățile comerciale sau profesionale generatoare de venit, pe de altă parte.

În al doilea rând, participarea în proiecte ocupă o poziție intermediară. Deși 33,1% susțin permiterea fără procedură specială, 26,6% preferă autorizarea, iar 22,1% notificarea. Dispersia poate fi explicată prin caracterul foarte diferit al proiectelor: unele au profil academic sau instituțional, în timp ce altele pot genera remunerație, relații cu beneficiari externi sau acces la informații relevante.

În al treilea rând, activitățile online generatoare de venit produc un grad ridicat de incertitudine. Preferința pentru autorizare este cea mai frecventă opțiune substanțială, dar distribuția răspunsurilor între autorizare, notificare, permitere și interdicție demonstrează lipsa unui consens clar.

În al patrulea rând, pentru administrarea unei întreprinderi, interdicția a fost indicată de 62 dintre cei 252 de respondenți cu răspuns valid (24,6%), iar autorizarea de 59 (23,4%). Alte 62 de persoane (24,6%) nu au putut aprecia. Opțiunile pentru interdicție și autorizare nu sunt egale; diferența descriptivă este redusă și nu demonstrează o preferință statistic semnificativă.

Această dispersie este semnificativă. Ea demonstrează că tocmai activitățile care pot genera cele mai complexe raporturi economice sunt cele în privința cărora percepțiile sunt cel mai puțin uniforme.

Rezultatele privind necesitatea unei proceduri unitare sunt, în schimb, mult mai clare:

- 36,5% susțin fără rezervă o procedură unitară la nivelul MAI;
- 32,1% susțin o procedură comună, dar adaptată specificului fiecărei instituții;
- 8,5% consideră necesară procedura pentru activitățile cu risc mediu și ridicat;
- numai 5,2% se pronunță împotrivă.

Prin cumularea variantelor favorabile unei forme de procedură comună, 77,1% dintre participanți susțin, într-o formă sau alta, instituirea unui mecanism procedural unitar sau coordonat. Aceasta nu înseamnă că participanții au validat un model juridic concret. Răspunsurile arată însă o

orientare clară în favoarea regulilor comune, diferențierii după natura sau riscul activității, posibilității adaptării la specificul instituțional. Calculul este (99 + 87 + 23) / 271 × 100 = 77,1%.

Din punct de vedere conceptual, aceasta reprezintă o bază empirică importantă pentru examinarea unui model diferențiat.

3.3.6. Propunerile formulate de participanți

Ultimul grup tematic privește problemele care, în opinia respondenților, trebuie soluționate și elementele pe care ar trebui să le conțină o viitoare procedură. Principalele probleme identificate au fost:

Problema	Pondere; nr. valid = 269
Lipsa unei definiții clare a activității externe	49,8%
Confuzia dintre declarare și autorizare	33,1%
Lipsa unei clasificări după nivelul de risc	29,7%
Lipsa criteriilor de evaluare	27,1%
Lipsa unei proceduri de notificare	26,8%
Practici diferite între instituții și subdiviziuni	25,7%
Insuficiența instruirii funcționarilor	25,3%
Lipsa unei proceduri de autorizare	23,8%
Reglementarea insuficientă a activităților online	21,2%
Insuficiența consilierii preventive	18,2%
Lipsa unei evidențe centralizate	17,1%
Reglementarea insuficientă a activităților agricole sau familiale cu caracter economic	16,7%

În privința elementelor pe care ar trebui să le conțină o viitoare procedură, participanții au acordat cea mai mare importanță următoarelor componente:

- definiția activității externe – 62,1%;
- clasificarea activităților după risc – 59,8%;
- delimitarea activităților interzise – 56,8%;
- activitățile supuse autorizării – 50,4%;
- activitățile supuse notificării – 49,2%;
- criteriile de evaluare – 37,1%;
- consecințele nerespectării procedurii – 34,5%;
- formularul-tip – 32,6%;
- registrul intern – 32,2%;
- stabilirea autorității competente – 30,7%;
- emiterea unui act formal de aprobare sau refuz – 30,3%;
- termenul de examinare – 27,3%;
- consilierea preventivă – 25,8%;
- reevaluarea activității la schimbarea circumstanțelor – 22,7%.

Această configurație este deosebit de relevantă. Participanții nu solicită doar reguli mai multe. Ei indică elementele unui sistem procedural complet: definiție→ clasificare după risc→ notificare→ autorizare→ interdicție→ criterii→ decizie formală→ evidență→ reevaluare.

Întrebarea privind cea mai importantă măsură de îmbunătățire a sistemului confirmă această orientare. Cea mai frecventă opțiune este adoptarea unui regulament unitar – 39,6%, urmată de clarificarea legislației – 21,3%, instruirea periodică – 12,7% și clasificarea activităților pe niveluri de risc – 7,8%.

Răspunsurile deschise completează aceste rezultate și permit identificarea unor teme recurente.

Prima temă este necesitatea unei proceduri clare și uniforme, aplicabile la nivelul MAI.

A doua privește stabilirea unor criterii concrete de evaluare, astfel încât analiza să nu depindă exclusiv de interpretarea individuală a conducătorului sau a structurii implicate.

A treia temă este diferențierea activităților în funcție de risc, participanții sugerând delimitarea activităților care pot fi desfășurate liber de cele supuse notificării, autorizării sau interdicției.

A patra temă privește responsabilitatea decizională. Unii respondenți au propus inclusiv examinarea situațiilor de către un organism colegial, ceea ce reflectă preocuparea pentru reducerea deciziilor discreționare și asigurarea unei evaluări multidisciplinare.

A cincea direcție vizează prevenția, prin consiliere de integritate, instruire periodică și examinarea activității înainte de apariția conflictului sau a încălcării.

A șasea categorie de răspunsuri privește flexibilizarea regimului actual, în special pentru activitățile care nu au legătură cu atribuțiile funcției și nu afectează serviciul. Unele răspunsuri corelează această necesitate cu nivelul remunerării și cu nevoia de venit suplimentar.

Aceste opinii trebuie interpretate cu precauție. Ele nu constituie argument, prin ele însele, pentru permiterea tuturor activităților solicitate. Ele indică însă existența unei așteptări pentru un sistem care să distingă între activitățile cu risc redus și cele care creează interferențe reale cu funcția publică.

3.3.7 Concluzia generală a analizei interviurilor structurate

Analiza tematică a celor 282 de formulare consemnate în anexă evidențiază existența unei tensiuni între diversitatea reală a activităților externe și caracterul insuficient de uniform al mecanismelor prin care acestea sunt identificate, evaluate și controlate.

Pe de o parte, participanții cunosc o gamă largă de activități: didactice, științifice, proiecte, voluntariat, activități culturale, agricole, consultanță, activități online, comerciale și administrarea unor întreprinderi.

Pe de altă parte, rezultatele relevă diferențe privind:

- însăși înțelegerea noțiunii de activitate externă;
- delimitarea activităților remunerate de cele neremunerate;
- diferența dintre notificare și autorizare;
- forma informării;
- structurile responsabile de examinare;
- emiterea actului formal;
- evidența activităților;
- criteriile utilizate în evaluare;
- regimul juridic aplicabil diferitelor activități.

În același timp, participanții identifică o gamă de riscuri mai largă decât conflictul de interese și incompatibilitatea, incluzând folosirea informațiilor și resurselor, influențele necorespunzătoare,

afectarea disponibilității, aparența de parțialitate, prejudicierea prestigiului instituțional și dependența față de interese private.

Rezultatele susțin astfel trei concluzii intermediare:

- prima constă în necesitatea clarificării conceptuale, prin definirea sferei activităților externe;
- a doua privește necesitatea uniformizării procedurale, prin stabilirea clară a notificării, autorizării, responsabilităților, criteriilor, deciziei și evidenței;
- a treia este necesitatea diferențierii regimului juridic în funcție de natura și nivelul riscurilor, întrucât opiniile participanților arată că activitățile didactice, științifice și creative nu sunt percepute la fel ca serviciile comerciale, consultanța, activitățile online generatoare de venit sau administrarea unor întreprinderi.

În ansamblu, interviurile structurate nu indică o preferință pentru eliminarea controlului asupra activităților externe. Ele relevă mai degrabă necesitatea trecerii de la un sistem perceput ca fragmentat și insuficient predictibil la un mecanism clar, diferențiat, preventiv și bazat pe evaluarea riscurilor.

Aceste rezultate oferă o bază empirică importantă pentru analiza ulterioară a tipologiei activităților externe identificate în practică și pentru evaluarea modului în care mecanismele instituționale și de control existente răspund diversității situațiilor constatate.

3.4. Tipologia activităților externe identificate în practică

Pe baza rezultatelor sondajului general și a interviurilor structurate, poate fi construită o tipologie empirică a activităților externe întâlnite în practica Ministerului Afacerilor Interne. Această tipologie nu pornește de la o clasificare abstractă, ci de la activitățile declarate de respondenți și de la activitățile cunoscute sau întâlnite în practica instituțională.

Sondajul general a evidențiat că, dintre respondenții care declară desfășurarea unor activități externe, cele mai frecvente sunt activitățile didactice și de formare, urmate de activitățile sportive, culturale, științifice sau de creație, consultanță și expertiză, voluntariat și activități economice independente. Interviurile structurate au permis însă o delimitare mai detaliată, indicând și alte categorii relevante, precum participarea în proiecte, activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit și administrarea unor întreprinderi.

Această diferență dintre cele două surse nu trebuie privită ca o contradicție. Sondajul general reflectă, în principal, activitățile autodeclarate de angajații care desfășoară efectiv activități externe. Interviurile structurate reflectă o perspectivă instituțională mai largă asupra activităților cunoscute sau întâlnite în practică. Prin corelarea celor două surse, tipologia obținută este mai completă și mai utilă pentru fundamentarea unui model de reglementare.

Tipologia empirică a activităților externe identificate în practică[153]

[153] Procentele din sondajul general se referă la respondenții care au declarat că desfășoară activități externe. Procentele din interviurile structurate se referă la activitățile cunoscute sau întâlnite în practica instituțională, putând fi selectate mai multe opțiuni de către același respondent.

Categoria de activitate externă	Confirmare în sondajul general	Confirmare în interviurile structurate; nr. valid = 275	Observație sintetică
Activități didactice și de formare	65% dintre activitățile declarate	64,7% dintre respondenții cu răspuns valid au indicat categoria	Cea mai vizibilă și frecventă categorie
Activități științifice și de cercetare	Incluse în categoria sportivă/culturală/științifică/de creație – 20%	51,3%	Activitate cu profil profesional și academic
Participare în proiecte	Nu apare separat	55,3%	Categorie distinctă, cu profil variabil
Activități sportive, culturale sau artistice	Incluse în categoria de 20%	39,6%	Activități cu risc variabil, mai ales prin vizibilitate
Activități de creație	Incluse în categoria de 20%	32,4%	Pot include creație artistică, intelectuală sau conținut public
Voluntariat	5%	40,7%	Frecvent cunoscut în practică, deși mai rar autodeclarat ca activitate externă principală
Activități agricole sau gospodărești generatoare de venit	Nu apar separat	25,1%	Necesită delimitare între consum propriu și activitate economică
Consultanță, expertiză și prestări servicii	8% consultanță/expertiză	18,2%	Categorie sensibilă din perspectiva conflictelor de interese
Activități comerciale	Parțial incluse în activități economice independente – 2%	17,5%	Implică interese patrimoniale și relații cu terți
Activități online generatoare de venit	Nu apar separat	15,3%	Categorie nouă, insuficient delimitată normativ
Administrarea unor întreprinderi	Nu apare separat	10,9%	Categorie cu potențial ridicat de incompatibilitate
Alte activități	Posibil incluse rezidual	4,7%	Necesită evaluare individuală

Activitățile didactice și de formare. Activitățile didactice și de formare reprezintă categoria cea mai frecventă și mai vizibilă de activități externe. În sondajul general, acestea constituie 65% dintre activitățile externe declarate de respondenții implicați în asemenea activități. În interviurile structurate, 64,7% dintre participanți le-au indicat ca activități întâlnite sau cunoscute în practică.

Această categorie include predarea, instruirea, formarea profesională, participarea la cursuri sau alte activități educaționale desfășurate în afara atribuțiilor de serviciu. Frecvența ridicată a acestei categorii poate fi explicată prin faptul că personalul MAI dispune de competențe profesionale specializate, valorificabile în mediul educațional sau de formare.

Din perspectiva riscurilor, activitatea didactică nu trebuie tratată ca fiind automat problematică. În forma sa obișnuită, desfășurată transparent, în afara programului de serviciu și fără legătură directă cu atribuțiile decizionale ale funcționarului, ea poate prezenta un profil redus sau moderat. Totuși, riscul crește atunci când activitatea este remunerată permanent, când beneficiarul are relații cu instituția, când sunt utilizate informații de serviciu ori când programul afectează disponibilitatea pentru exercitarea funcției de bază.

Prin urmare, activitatea didactică este o categorie tipică pentru un regim diferențiat: nu justifică o interdicție generală, dar poate necesita notificare sau autorizare în funcție de context.

Activitățile științifice, de cercetare și participarea în proiecte. Activitățile științifice și de cercetare au fost identificate distinct în interviurile structurate de 51,3% dintre respondenți, iar participarea în proiecte de 55,3%. În sondajul general, activitățile științifice au fost incluse într-o categorie mai largă, alături de activitățile sportive, culturale și de creație, reprezentând 20% dintre activitățile declarate.

Această categorie are o importanță aparte, deoarece poate contribui la dezvoltarea profesională, la schimbul de experiență și la consolidarea expertizei instituționale. Participarea la cercetări, conferințe, proiecte academice sau instituționale poate avea efecte pozitive atât pentru funcționar, cât și pentru instituție.

Totuși, participarea în proiecte are un profil mai variabil decât activitatea științifică propriu-zisă. Proiectele pot fi academice, instituționale, internaționale, comerciale sau finanțate de entități private. Din acest motiv, nu este suficientă calificarea formală a activității drept „proiect”. Trebuie analizate sursa finanțării, beneficiarul, obiectul proiectului, obligațiile asumate, remunerația și legătura cu atribuțiile funcției.

În forma sa academică sau instituțională, activitatea științifică poate fi inclusă printre activitățile cu profil predominant redus. Participarea în proiecte trebuie însă tratată ca activitate cu profil variabil, susceptibilă de notificare sau autorizare în funcție de beneficiar, obiect și riscurile generate.

Activitățile sportive, culturale, artistice și de creație. Sondajul general grupează activitățile sportive, culturale, științifice și de creație într-o singură categorie, care reprezintă 20% dintre activitățile externe declarate. Interviurile structurate permit o delimitare mai clară: 39,6% dintre respondenți au indicat activități sportive, culturale sau artistice, iar 32,4% activități de creație.

Această categorie poate include activități artistice, muzicale, literare, sportive, culturale, de creație intelectuală sau participare la evenimente publice. În forma lor obișnuită, asemenea activități nu presupun neapărat interferență cu atribuțiile de serviciu și nu creează, de regulă, riscuri ridicate de conflict de interese. Cu toate acestea, profilul de risc poate crește în anumite situații. Relevante sunt, în special, vizibilitatea publică, utilizarea calității oficiale, asocierea cu imaginea instituției, remunerarea constantă, sponsorizările, promovarea comercială și posibila afectare a disponibilității pentru serviciu.

În cazul activităților artistice sau de creație desfășurate în mediul online, delimitarea devine mai dificilă, deoarece activitatea poate dobândi caracter comercial, poate genera venituri și poate implica promovarea unor produse, servicii sau entități. Din acest motiv, activitățile de creație și cele online nu trebuie confundate automat, ci evaluate după conținut, scop și modalitatea de valorificare economică.

Voluntariatul. Voluntariatul a fost indicat de 5% dintre respondenții implicați în activități externe în sondajul general și de 40,7% dintre respondenții la interviurile structurate ca activitate cunoscută sau întâlnită în practică. Cele două ponderi provin din instrumente, întrebări și baze de raportare diferite; comparația nu permite stabilirea unei rate de nedeclarare a voluntariatului. Voluntariatul are, în principiu, un profil de risc redus, mai ales atunci când este desfășurat în afara programului, fără remunerație și fără legătură cu atribuțiile oficiale. Totuși, nici această categorie nu trebuie exceptată aprioric de la orice analiză. Pot apărea riscuri atunci când organizația beneficiară are interese în raport cu instituția, când activitatea este folosită pentru promovarea unor cauze incompatibile cu funcția, când presupune utilizarea statutului oficial sau când afectează disponibilitatea pentru serviciu.

Prin urmare, voluntariatul ar putea fi tratat, în viitorul model, ca activitate permisă liber sau supusă notificării numai în situații în care apar elemente suplimentare de risc.

Activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit. Activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit au fost indicate în interviurile structurate de 25,1% dintre respondenți. Ele nu apar distinct în sondajul general, fiind posibil să fie incluse fie în categoria activităților economice independente, fie să nu fi fost percepute de unii respondenți ca activități externe în sens juridic. Această categorie este importantă în contextul Republicii Moldova, unde activitățile agricole, gospodărești sau familiale pot avea forme foarte diferite: de la producție pentru consum propriu până la activitate economică regulată, cu vânzare de produse, contracte, angajați, utilaje, investiții și relații comerciale.

Din punct de vedere al reglementării, este necesară delimitarea între: activitatea gospodărească pentru consum propriu și activitatea agricolă sau gospodărească generatoare de venit cu caracter economic.

Prima are, de regulă, un profil redus de risc și nu ar trebui tratată ca activitate externă relevantă decât în situații excepționale. A doua poate genera interese patrimoniale, relații comerciale și obligații de timp, fiind necesară cel puțin o evaluare prin notificare, autorizare sau interdicție, în funcție de amploare. Această categorie demonstrează necesitatea adaptării modelului de reglementare la realitățile socio-economice ale Republicii Moldova.

Consultanța, expertiza și prestările de servicii. Consultanța și expertiza au fost indicate în sondajul general de 8% dintre respondenții care desfășoară activități externe. În interviurile structurate, consultanța și prestările de servicii au fost indicate de 18,2% dintre respondenți ca activități cunoscute sau întâlnite în practică.

Această categorie este una dintre cele mai sensibile din perspectiva integrității. Spre deosebire de activitatea didactică generală sau activitatea științifică, consultanța și expertiza presupun, de regulă, furnizarea unui serviciu individualizat unui beneficiar determinat. Aceasta poate crea relații economice directe, obligații profesionale și interese legate de menținerea colaborării.

Riscul devine deosebit de relevant atunci când obiectul consultanței se apropie de atribuțiile funcției publice sau când beneficiarul are relații cu instituția. Pot apărea riscuri de conflict de interese, utilizare a informațiilor de serviciu, folosire a prestigiului funcției, influență necorespunzătoare sau aparență de parțialitate. Prin urmare, consultanța și expertiza nu pot fi tratate ca activități externe

neutre. Ele trebuie analizate individualizat și, în majoritatea situațiilor relevante, pot justifica autorizarea prealabilă.

Activitățile comerciale și economice independente. Activitățile economice independente au fost indicate în sondajul general de 2% dintre respondenții implicați în activități externe, iar activitățile comerciale au fost menționate în interviurile structurate de 17,5% dintre respondenți.

Diferența dintre cele două valori poate fi explicată prin faptul că sondajul reflectă activitățile declarate de participanți, în timp ce interviurile reflectă activitățile cunoscute în practică. De asemenea, unele activități comerciale pot fi percepute diferit de respondenți, în funcție de forma juridică, amploare și caracterul ocazional sau permanent.

Activitățile comerciale au un profil de risc mult mai ridicat decât activitățile didactice, științifice sau creative, deoarece implică, de regulă, interese patrimoniale, relații cu clienți, furnizori, parteneri, obligații contractuale și, uneori, interacțiuni cu autorități publice. Riscul crește atunci când domeniul comercial se intersectează cu atribuțiile funcționarului sau când activitatea necesită timp și resurse incompatibile cu serviciul.

În această categorie, reglementarea trebuie să fie mai riguroasă, fiind necesară delimitarea între activități economice ocazionale, activități comerciale regulate și administrarea efectivă a unei întreprinderi.

Activitățile online generatoare de venit. Activitățile online generatoare de venit au fost indicate în interviurile structurate de 15,3% dintre respondenți. Ele nu au fost delimitate separat în sondajul general, ceea ce confirmă caracterul relativ nou și insuficient clarificat al acestei categorii. Această formă de activitate poate include crearea de conținut digital, monetizarea unor platforme, publicitate, promovare de produse sau servicii, cursuri online, consultanță la distanță, activități comerciale prin rețele sociale sau alte forme de valorificare economică a prezenței online.

Dificultatea principală constă în faptul că activitățile online pot avea aparența unor activități personale sau creative, dar pot dobândi rapid caracter economic și public. Riscurile relevante sunt legate de:

- utilizarea calității oficiale;
- asocierea cu imaginea instituției;
- promovarea unor produse sau servicii;
- divulgarea unor informații sensibile;
- afectarea prestigiului instituției;
- aparența de parțialitate;
- obținerea unor venituri regulate.

Prin urmare, activitățile online generatoare de venit trebuie incluse distinct în viitorul model de reglementare. Tratarea lor ca simplă activitate privată ar putea ignora riscurile reputaționale și de integritate pe care le generează vizibilitatea digitală.

Administrarea unor întreprinderi. Administrarea unor întreprinderi a fost indicată în interviurile structurate de 10,9% dintre respondenți ca activitate cunoscută sau întâlnită în practică. Deși ponderea este mai redusă decât în cazul activităților didactice sau științifice, categoria prezintă o relevanță deosebită pentru regimul incompatibilităților.

Administrarea unei întreprinderi presupune, de regulă, un interes patrimonial direct, implicare decizională, relații comerciale, obligații față de parteneri sau clienți și posibilitatea formării unor dependențe economice. Spre deosebire de simpla participare ocazională la o activitate externă, administrarea unei întreprinderi poate crea o relație permanentă și structurală între interesul privat și exercitarea funcției.

Din acest motiv, această categorie trebuie tratată separat de activitățile economice ocazionale. Ea poate ridica probleme de incompatibilitate structurală, în special atunci când domeniul întreprinderii are legătură cu atribuțiile instituției, când funcționarul deține competențe de control, autorizare, constatare, investigare sau sancționare ori când timpul necesar administrării afectează disponibilitatea pentru serviciu.

În viitorul model de reglementare, administrarea efectivă a unei întreprinderi ar trebui analizată ca activitate cu profil ridicat sau critic, susceptibilă de interdicție ori de autorizare numai în condiții strict delimitate, dacă legea ar permite o asemenea soluție.

Activități reziduale sau insuficient determinate. Atât sondajul, cât și interviurile structurate indică existența unor activități care nu se încadrează ușor în categoriile principale. În interviurile structurate, 4,7% dintre respondenți au indicat opțiunea privind alte activități. Această categorie reziduală este importantă, deoarece orice listă închisă riscă să devină rapid incompletă. Evoluția pieței muncii, dezvoltarea platformelor digitale, activitățile independente și formele hibride de remunerare pot genera situații noi, dificil de anticipat.

Din acest motiv, viitorul cadru de reglementare nu trebuie să se limiteze exclusiv la enumerarea unor activități. El trebuie să includă și criterii generale de evaluare, astfel încât activitățile noi sau atipice să poată fi analizate prin raportare la riscurile pe care le generează.

Tipologia activităților externe identificate în practică demonstrează caracterul eterogen al fenomenului. Activitățile externe nu constituie o categorie uniformă și nu pot fi tratate printr-un singur răspuns juridic. Unele activități, precum cele didactice, științifice, de creație sau de voluntariat, au în forma lor tipică un profil compatibil cu exercitarea funcției, cu condiția respectării obligațiilor de integritate, a programului de serviciu și a separării clare între rolul public și activitatea privată.

Alte activități, precum consultanța, expertiza, prestările de servicii, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit și administrarea unor întreprinderi, prezintă un potențial mai ridicat de risc și necesită un regim mai riguros de notificare, autorizare sau interdicție, după caz.

În același timp, anumite categorii au un profil variabil. Participarea în proiecte, activitățile agricole generatoare de venit sau activitățile online pot fi neutre, moderate sau problematice în funcție de beneficiari, remunerare, vizibilitate, legătura cu atribuțiile de serviciu și intensitatea obligațiilor asumate.

Prin urmare, tipologia empirică susține ideea centrală a studiului: regimul juridic al activităților externe nu poate fi stabilit exclusiv prin denumirea activității, ci trebuie determinat prin raportarea acesteia la funcția concret exercitată, beneficiarul activității, caracterul remunerat sau neremunerat, intensitatea relației externe și riscurile de integritate generate.

Această concluzie va permite, în secțiunile următoare, evaluarea practicii instituționale, a mecanismelor de control și a vulnerabilităților existente, iar ulterior va fundamenta clasificarea activităților externe în funcție de nivelul de risc și regimul juridic aplicabil.

3.5. Practica instituțională privind exercitarea activităților externe

Analiza sondajului general și a interviurilor structurate permite trecerea de la identificarea activităților externe la examinarea modului în care acestea sunt gestionate instituțional. În această etapă, întrebarea principală nu mai este doar ce activități externe există, ci cum reacționează instituțiile atunci când asemenea activități sunt desfășurate sau urmează să fie desfășurate. Practica instituțională este relevantă deoarece reglementarea activităților externe nu depinde exclusiv de existența unor norme juridice. Eficiența cadrului normativ este determinată și de existența unor proceduri clare, de cunoașterea acestora de către personal, de modul de examinare a solicitărilor, de

emiterea unor acte formale, de păstrarea evidenței, de verificarea riscurilor și de monitorizarea ulterioară a activităților aprobate.

Din această perspectivă, analiza practicii instituționale urmărește confruntarea a două dimensiuni: ce declară funcționarii și angajații privind propriul comportament de conformare și ce rezultă din percepția instituțională privind existența procedurilor, evidențelor și mecanismelor de control.

Această confruntare este necesară deoarece sondajul general indică un nivel ridicat de conformare autodeclarată, în timp ce interviurile structurate relevă existența unor incertitudini procedurale și a unei vizibilități instituționale reduse asupra mecanismelor aplicabile. Astfel, în sondajul general, 88% dintre respondenții care desfășoară activități externe declară că le-au comunicat în conformitate cu cerințele legale și instituționale, iar 82% afirmă că activitățile au fost autorizate sau aprobate, după caz. Totuși, numai 46% dintre respondenți apreciază că există mecanisme clare de declarare și control, 18% consideră că acestea există doar parțial, 7% apreciază că lipsesc, iar 29% declară că nu le cunosc. Această diferență constituie punctul de plecare al prezentei secțiuni.

3.5.1. Practica notificării intenției de desfășurare a activităților externe

Un prim element al practicii instituționale îl reprezintă existența unei proceduri de notificare a intenției de a desfășura activități externe. Notificarea are o funcție preventivă: ea permite instituției să cunoască activitatea înainte ca aceasta să producă riscuri și să aprecieze dacă sunt necesare măsuri suplimentare, cum ar fi autorizarea, impunerea unor condiții sau interzicerea activității.

Datele obținute prin interviurile structurate arată însă că practica notificării nu este percepută ca fiind uniformă. Numai 18,4% dintre respondenți au indicat existența unei proceduri clare de notificare. În același timp, 21,3% au afirmat că o asemenea practică nu există, 12,3% au indicat existența unei practici nereglementate expres, 9,4% au arătat că notificarea există doar pentru anumite activități, iar 9,0% au menționat lipsa unei practici unitare. De asemenea, 28,5% dintre respondenți nu au cunoscut sau nu au putut aprecia existența unei asemenea practici.

Aceste rezultate permit formularea unei concluzii prudente, dar importantă: la nivelul percepției instituționale, notificarea activităților externe nu apare ca un mecanism unitar, clar și general cunoscut. Această constatare nu înseamnă că notificarea lipsește în toate subdiviziunile sau că nicio activitate externă nu este adusă la cunoștința instituției. Dimpotrivă, existența unor răspunsuri privind notificarea scrisă, cererea scrisă sau comunicarea prin e-mail demonstrează că anumite forme de informare există. Problema este însă lipsa unei percepții comune asupra caracterului obligatoriu, formei și efectelor notificării.

O procedură eficientă de notificare ar trebui să răspundă cel puțin la patru întrebări:

1. cine notifică?
2. când notifică?
3. ce informații trebuie indicate?
4. ce se întâmplă după notificare?

În lipsa unor răspunsuri uniforme, notificarea riscă să devină un act informal, dependent de cultura internă a subdiviziunii, de conduita conducătorului sau de inițiativa individuală a funcționarului.

3.5.2. Forma informării și nivelul de formalizare

Un alt indicator al practicii instituționale îl constituie forma în care se realizează informarea privind activitatea externă. Din interviurile structurate rezultă o varietate de modalități:

Forma informării	Pondere; nr. valid = 278
Diferă de la caz la caz	20,1%
Informare verbală	14,0%
Nu există o formă stabilită	14,0%
Notificare scrisă	11,2%
Cerere scrisă	11,2%
E-mail instituțional	9,0%
Nu cunosc / nu pot aprecia	20,5%

Această distribuție confirmă caracterul neuniform al practicii. În plan instituțional, diferența dintre informarea verbală, notificarea scrisă, cererea scrisă și comunicarea prin e-mail nu este una pur formală. Ea are consecințe asupra trasabilității deciziei și asupra posibilității de verificare ulterioară.

Informarea verbală poate permite soluționarea rapidă a unor situații simple, dar nu oferă suficiente garanții pentru cazurile în care apar riscuri de conflict de interese, incompatibilitate, afectarea programului de serviciu sau utilizarea informațiilor instituționale. În asemenea situații, lipsa unui document scris poate face dificilă stabilirea:

- conținutului exact al informației comunicate;
- datei la care instituția a fost informată;
- persoanei care a examinat situația;
- criteriilor aplicate;
- soluției adoptate;
- eventualelor condiții impuse.

Prin urmare, practica existentă pare să combine elemente formale și informale. Această combinație poate fi funcțională în situații izolate, dar nu este suficientă pentru un sistem instituțional preventiv, bazat pe risc.

3.5.3. Structurile implicate în examinarea activităților externe

O altă dimensiune importantă privește structurile sau persoanele care participă la examinarea activităților externe. Interviurile structurate indică o pluralitate de actori instituționali:

Structura sau persoana implicată	Pondere; nr. valid = 275
Conducătorul ierarhic	33,8%
Conducătorul instituției	32,4%
Subdiviziunea de resurse umane	31,3%
Structura de integritate	25,1%
SPIA, în situații relevante	17,1%
Subdiviziunea juridică	16,4%
Nu există o responsabilitate clar stabilită	8,7%
Nu cunosc / nu pot aprecia	30,9%

Implicarea mai multor actori nu este, prin ea însăși, o problemă. Dimpotrivă, examinarea activităților externe poate necesita o abordare multidisciplinară: conducătorul ierarhic poate aprecia compatibilitatea cu atribuțiile și programul de serviciu; resursele umane pot verifica situația profesională și documentele din dosar; structura de integritate poate evalua riscul conflictului de interese; subdiviziunea juridică poate aprecia regimul normativ; iar SPIA poate interveni în situații cu risc sporit.

Problema evidențiată de date constă însă în faptul că nu rezultă o succesiune clară a responsabilităților. Dacă mai multe structuri pot participa la examinare, trebuie stabilit:

- cine primește notificarea sau cererea;
- cine verifică informațiile;
- cine formulează opinia de integritate;
- cine adoptă decizia finală;
- cine păstrează evidența;
- cine monitorizează respectarea condițiilor.

În lipsa acestei delimitări, există riscul ca responsabilitatea să fie dispersată, iar decizia să devină dependentă de practica fiecărei subdiviziuni. Această situație susține necesitatea instituirii unei proceduri unitare sau cel puțin a unui cadru comun la nivelul MAI, cu posibilitatea adaptării la specificul fiecărei instituții.

3.5.4. Emiterea actului formal de aprobare sau refuz

Un sistem de autorizare sau aprobare nu poate funcționa eficient fără formalizarea soluției adoptate. Actul formal are mai multe funcții: confirmă existența deciziei, permite stabilirea condițiilor, asigură trasabilitatea, permite verificarea ulterioară și protejează atât instituția, cât și funcționarul.

Rezultatele interviurilor structurate arată că acest element este unul dintre punctele vulnerabile ale practicii actuale:

Practica privind actul formal	Pondere; nr. valid = 276
Se emite în toate cazurile	15,9%
Se emite numai pentru anumite activități	12,3%
Nu există practică unitară	15,6%
Se emite uneori	5,4%
Răspunsul este informal	3,6%
Nu cunosc / nu pot aprecia	47,1%

Aproape jumătate dintre respondenți nu cunosc sau nu pot aprecia dacă se emite un act formal. Această situație nu permite concluzia că actul formal lipsește în toate cazurile, dar indică o vizibilitate scăzută a procedurii.

Din punct de vedere instituțional, lipsa unui act formal poate genera dificultăți în cel puțin trei situații.

Prima privește protecția funcționarului de bună-credință. Dacă funcționarul a informat instituția și a primit acceptul verbal, absența unui document poate crea incertitudine în cazul unui control ulterior.

A doua privește protecția instituției. Fără un act formal, este dificil de demonstrat ce anume a fost aprobat, în ce condiții și pentru ce perioadă.

A treia privește controlul intern. Fără formalizare, activitățile aprobate nu pot fi monitorizate eficient, iar eventualele modificări ale circumstanțelor pot rămâne neobservate.

Prin urmare, emiterea unui act formal nu trebuie privită ca o birocratizare inutilă, ci ca o condiție a trasabilității și responsabilității decizionale.

3.5.5. Evidența și registrele activităților externe

Evidența activităților externe constituie un element central al controlului preventiv. Fără o evidență minimă, instituția nu poate cunoaște amploarea fenomenului, nu poate identifica activitățile cu risc sporit, nu poate urmări modificarea circumstanțelor și nu poate verifica respectarea condițiilor stabilite.

Interviurile structurate relevă următoarea distribuție:

Forma de evidență indicată	Pondere; nr. valid = 276
Evidență centralizată	12,7%
Evidență la resurse umane	12,0%
Evidențe parțiale	5,4%
Informația se păstrează numai în dosarele personale	3,6%
Nu există evidență	14,9%
Nu cunosc / nu pot aprecia	51,4%

Această distribuție arată că evidența, acolo unde există, pare să fie fragmentată. Numai 12,7% dintre respondenți indică existența unei evidențe centralizate, iar peste jumătate nu cunosc sau nu pot aprecia existența unei evidențe.

Rezultatul este relevant și prin raportare la sondajul general. În sondaj, numai 46% dintre respondenți au considerat că există mecanisme clare de declarare și control, iar 29% nu le cunosc. Interviurile structurate confirmă aceeași tendință: mecanismele instituționale pot exista parțial, dar nu sunt percepute ca un sistem unitar, vizibil și accesibil.

Într-un viitor model de reglementare, registrul intern al activităților externe ar trebui să îndeplinească cel puțin următoarele funcții:

- înregistrarea activităților notificate;
- evidența activităților autorizate;
- indicarea condițiilor stabilite;
- menționarea perioadei de valabilitate;
- identificarea beneficiarului;
- marcarea riscurilor relevante;
- consemnarea reevaluărilor sau revocărilor;
- asigurarea accesului controlat al structurilor competente.

Registrul nu trebuie conceput ca un instrument punitiv, ci ca un mecanism de administrare preventivă a riscurilor.

3.5.6. Criteriile verificate în examinarea activităților externe

Un aspect esențial al practicii instituționale îl constituie criteriile utilizate pentru examinarea activităților externe. Dacă instituția nu aplică criterii clare, decizia poate deveni formală, arbitrară sau neuniformă.

Interviurile structurate au urmărit în ce măsură sunt verificate principalele elemente relevante. Ponderea respondenților care au indicat verificarea sistematică a fiecărui criteriu este următoarea:

Criteriul verificat sistematic	Pondere
Legătura cu atribuțiile de serviciu	116 (43,4%); n = 267
Riscul afectării prestigiului instituției	106 (40,5%); n = 262
Riscul de conflict de interese	101 (38,5%); n = 262
Disponibilitatea pentru serviciu	100 (38,3%); n = 261
Folosirea informațiilor sau resurselor instituției	99 (37,6%); n = 263
Riscul de incompatibilitate	95 (36,0%); n = 264
Relația beneficiarului cu instituția	88 (33,8%); n = 260
Beneficiarul activității externe	85 (32,3%); n = 263
Programul activității externe	82 (31,3%); n = 262
Existența remunerației sau altor avantaje	79 (29,9%); n = 264

Niciun criteriu nu este perceput de majoritatea respondenților cu răspuns valid ca fiind verificat sistematic. Legătura cu atribuțiile de serviciu este indicată de 116 din 267 de persoane (43,4%). Ponderile răspunsurilor „nu cunosc” sunt de 44,3% pentru remunerație, 43,5% pentru relația beneficiarului cu instituția, 41,3% pentru incompatibilitate și 41,8% pentru folosirea informațiilor sau resurselor. Numărul valid diferă între rândurile matricei.

Această situație nu demonstrează că verificările nu au loc. Ea arată însă că verificările nu sunt suficient de vizibile și nu sunt percepute ca parte a unei grile uniforme.

În viitorul model, examinarea unei activități externe ar trebui să includă cel puțin următoarele criterii:

- legătura activității cu atribuțiile funcției;
- identitatea și domeniul de activitate al beneficiarului;
- relația beneficiarului cu instituția;
- caracterul remunerat sau neremunerat;
- regularitatea și importanța venitului;
- programul și durata activității;
- impactul asupra disponibilității pentru serviciu;
- riscul de conflict de interese;
- riscul de incompatibilitate;
- riscul utilizării informațiilor sau resurselor instituționale;
- riscul afectării imaginii instituției;
- posibilitatea gestionării riscurilor prin măsuri preventive.

Această listă nu trebuie privită ca o simplă formalitate. Ea ar trebui să constituie baza unei fișe de evaluare a compatibilității activității externe, aplicabilă în mod uniform la nivelul MAI.

3.5.7. Monitorizarea activităților autorizate și controlul ulterior

Regimul activităților externe nu se epuizează prin declarare sau autorizare. Unele activități pot evolua în timp: se poate modifica beneficiarul, poate crește volumul activității, pot apărea venituri mai importante, funcționarul poate fi promovat, iar atribuțiile sale pot deveni mai apropiate de domeniul activității externe. Din acest motiv, practica instituțională trebuie analizată și din perspectiva monitorizării activităților autorizate.

Datele disponibile sugerează că mecanismul actual este perceput mai degrabă ca insuficient de clar decât ca un sistem consolidat de monitorizare preventivă. În interviurile structurate, numai 20,6% dintre respondenți apreciază mecanismul actual de control ca fiind suficient și predominant preventiv. În schimb, 18,4% consideră necesară o procedură internă mai clară, 11,4% apreciază că mecanismele ANI trebuie completate prin mecanisme interne preventive, iar 6,2% consideră controlul mai degrabă reactiv decât preventiv. Totodată, 40,4% nu cunosc sau nu pot aprecia mecanismul actual.

Această distribuție sugerează că problema nu constă doar în prima etapă a examinării activității externe, ci și în capacitatea sistemului de a urmări evoluția acesteia după aprobare.

Monitorizarea ulterioară ar trebui să permită instituției să răspundă la situații precum:

- modificarea beneficiarului activității;
- extinderea obiectului activității;
- creșterea frecvenței sau duratei;
- trecerea de la activitate ocazională la activitate permanentă;
- apariția remunerației;
- creșterea semnificativă a veniturilor;
- schimbarea funcției ocupate de angajat;
- apariția unei relații între beneficiar și instituție;
- apariția unor informații privind conflicte de interese sau afectarea disponibilității.

În lipsa unei asemenea monitorizări, autorizarea riscă să devină o decizie statică, deși profilul de risc al activității este dinamic.

3.5.8. Confruntarea dintre percepția angajaților și practica instituțională

Un element valoros al cercetării constă în posibilitatea de a compara rezultatele sondajului general cu datele interviurilor structurate. Comparația are caracter descriptiv: datele agregate și

grupurile diferite de respondenți nu permit demonstrarea unor corelații statistice, a unei relații cauzale sau a unei rate de nedeclarare.

Sondajul general indică o percepție individuală relativ favorabilă: majoritatea respondenților declară că își cunosc obligațiile, că activitățile sunt declarate sau aprobate și că impactul asupra funcției de bază este redus.

Interviurile structurate, însă, evidențiază un tablou instituțional mai nuanțat:

- notificarea nu este percepută ca procedură uniformă;
- forma informării diferă de la caz la caz;
- responsabilitățile nu sunt întotdeauna clar delimitate;
- actul formal nu este emis în toate situațiile sau practica nu este cunoscută;
- evidența activităților nu este percepută ca fiind centralizată și vizibilă;
- criteriile de verificare nu sunt percepute ca fiind aplicate sistematic;
- controlul este considerat de o parte a respondenților insuficient de preventiv.

Această diferență nu trebuie interpretată ca o contradicție între cele două instrumente de cercetare. Ele măsoară niveluri diferite ale realității. Sondajul general reflectă mai ales experiența și percepția individuală a angajaților. Interviurile structurate reflectă percepția unor persoane care, prin funcția sau experiența lor, au o perspectivă mai apropiată de procesele instituționale. Prin urmare, concluzia corectă este următoarea: la nivel individual există o percepție ridicată de conformare, dar la nivel instituțional procedurile de gestionare a activităților externe nu apar ca fiind suficient de uniforme, vizibile și standardizate.

Această concluzie este deosebit de importantă pentru fundamentarea modelului propus. Ea arată că nu este suficientă recomandarea ca funcționarii să respecte normele existente. Este necesar ca instituția să dispună de un mecanism clar, accesibil și documentat prin care să primească, să examineze, să decidă, să evidențieze și să monitorizeze activitățile externe.

Analiza practicii instituționale privind exercitarea activităților externe permite formularea mai multor concluzii.

În primul rând, rezultatele cercetării nu indică absența totală a unor mecanisme instituționale. Există forme de declarare, aprobare, informare și examinare. Totuși, acestea nu sunt percepute ca fiind suficient de uniforme și clare la nivelul întregului sistem.

În al doilea rând, notificarea intenției de a desfășura activități externe nu apare ca o procedură general cunoscută, reglementată și aplicată în mod unitar. Există notificări scrise, cereri, e-mailuri și informări verbale, ceea ce demonstrează pluralitatea practicilor.

În al treilea rând, responsabilitatea instituțională este dispersată între conducătorul ierarhic, conducătorul instituției, resursele umane, structurile de integritate, subdiviziunile juridice și, în anumite situații, SPIA. O asemenea pluralitate poate fi utilă, dar numai dacă este însoțită de reguli clare privind rolul fiecărei structuri.

În al patrulea rând, actul formal de aprobare sau refuz nu este perceput ca element constant al practicii. Lipsa formalizării poate afecta trasabilitatea, protecția funcționarului de bună-credință și capacitatea instituției de a verifica ulterior respectarea condițiilor.

În al cincilea rând, evidența activităților externe pare fragmentată și insuficient vizibilă. Datele nu permit concluzia că evidențele lipsesc complet, dar indică lipsa percepției asupra unui registru centralizat și accesibil structurilor competente.

În al șaselea rând, criteriile de verificare nu apar ca fiind aplicate sistematic într-o manieră percepută uniform. Chiar și criteriile esențiale, precum legătura cu atribuțiile de serviciu, conflictul

de interese, beneficiarul, remunerația, programul, disponibilitatea și folosirea informațiilor instituționale, sunt menționate ca verificate sistematic doar de o parte dintre respondenți.

În al șaptelea rând, controlul ulterior și monitorizarea activităților autorizate apar ca zone care necesită consolidare. Fără reevaluare și monitorizare, autorizația riscă să reflecte doar situația de la momentul solicitării, nu evoluția reală a activității externe.

În ansamblu, practica instituțională confirmă nevoia unui mecanism mai clar, mai vizibil și mai preventiv. Acesta ar trebui să includă:

- procedură de notificare;
- criterii de evaluare;
- decizie formală;
- registru intern;
- monitorizare;
- reevaluare la schimbarea circumstanțelor;
- responsabilități instituționale clar delimitate.

Această concluzie va fi completată în secțiunea următoare prin analiza practicii de control și de aplicare a răspunderii, inclusiv practica disciplinară, practica Autorității Naționale de Integritate și eventualele soluții judiciare relevante.

3.6. Practica de control și de aplicare a răspunderii

După examinarea sondajului, a interviurilor structurate și a practicii instituționale, este necesară analiza modului în care mecanismele de control și răspundere reacționează la situațiile în care activitățile externe pot genera incompatibilități, conflicte de interese sau alte riscuri de integritate. Această analiză are rolul de a verifica dacă riscurile percepute de respondenți și dificultățile instituționale identificate anterior se reflectă într-o practică disciplinară, administrativă sau judiciară corespunzătoare.

În acest sens, practica de control trebuie examinată pe trei paliere: practica disciplinară internă, practica Autorității Naționale de Integritate și practica instanțelor judecătorești. Fiecare dintre aceste mecanisme are o funcție diferită. Practica disciplinară reflectă reacția instituției angajatoare; practica ANI vizează controlul regimului juridic al incompatibilităților, conflictelor de interese, restricțiilor și limitărilor; iar practica instanțelor permite verificarea modului în care actele administrative sau actele de constatare sunt supuse controlului judecătoresc.

Totuși, materialul colectat arată că practica formal documentată este redusă. Această constatare nu trebuie interpretată automat ca dovadă a inexistenței problemelor. Ea poate indica fie o incidență redusă a încălcărilor, fie existența unor dificultăți în identificarea, documentarea, raportarea și finalizarea procedurilor. Această concluzie este susținută și de rezultatele sondajului, unde 6% dintre respondenți au indicat existența unor situații concrete de conflict de interese asociate activităților externe, în timp ce 29% nu cunosc mecanismele instituționale de declarare și control.

3.6.1. Practica disciplinară

Informațiile obținute în cadrul cercetării indică existența unui singur caz disciplinar comunicat în ultimii 5 ani la nivelul sistemului, referitor la exercitarea unei activități incompatibile cu funcția publică cu statut special. Cazul datează din anul 2024 și a fost gestionat de Serviciul Protecție Internă și Anticorupție. Situația a vizat un polițist cu funcție de execuție care deținea calitatea de administrator al unei persoane juridice. La momentul depistării situației de către SPIA, persoana vizată a depus cerere de încetare a raportului de serviciu din funcția publică cu statut special. În consecință, cercetarea disciplinară a fost încetată, fără a se ajunge la o soluție disciplinară pe fond. Acest caz este relevant din mai multe perspective.

În primul rând, el confirmă că riscul analizat în cadrul cercetării nu este pur teoretic. Deținerea calității de administrator al unei persoane juridice de către un funcționar public cu statut special reprezintă o situație cu potențial ridicat de incompatibilitate, deoarece implică exercitarea unei funcții de administrare în cadrul unei entități private, cu posibile interese patrimoniale, obligații decizionale și relații comerciale.

În al doilea rând, cazul demonstrează caracterul problematic al mecanismului disciplinar atunci când persoana vizată încetează raportul de serviciu înainte de finalizarea cercetării. Într-o asemenea situație, procedura nu mai conduce la stabilirea unei răspunderi disciplinare, iar instituția nu obține o soluție formală care să clarifice pe fond natura încălcării, circumstanțele producerii acesteia și eventualele măsuri preventive necesare.

În al treilea rând, cazul arată că reacția disciplinară are un caracter mai degrabă reactiv decât preventiv. Situația a fost depistată după apariția stării de incompatibilitate, iar soluționarea ei s-a produs prin ieșirea persoanei din sistem, nu prin aplicarea unei proceduri preventive de notificare, evaluare, autorizare, refuz sau revocare.

În al patrulea rând, existența unui singur caz disciplinar comunicat este disproporționată în raport cu diversitatea activităților externe identificate prin sondaj și interviuri. Această disproporție nu permite concluzia că există încălcări numeroase nedetectate. Totuși, ea justifică examinarea eficienței mecanismelor de detectare și raportare.

Din punct de vedere metodologic, cazul poate fi tratat ca un studiu de caz privind limitele controlului disciplinar. El indică faptul că mecanismul disciplinar, utilizat izolat, nu este suficient pentru gestionarea fenomenului activităților externe. Dacă sistemul reacționează doar după apariția situației problematice, iar procedura se poate încheia fără o soluție pe fond prin încetarea raportului de serviciu, funcția preventivă a controlului rămâne limitată.

Prin urmare, practica disciplinară analizată susține necesitatea unui mecanism anterior fazei disciplinare, bazat pe:

- declarare sau notificare;
- verificare preventivă;
- evaluarea compatibilității;
- decizie formală;
- evidență;
- monitorizare ulterioară.

În acest model, răspunderea disciplinară ar avea rol subsidiar, aplicabilă în cazurile de nedeclarare, furnizare a unor informații false, desfășurare a activității fără autorizare sau încălcare a condițiilor stabilite.

3.6.2. Practica Autorității Naționale de Integritate

Practica Autorității Naționale de Integritate este relevantă deoarece ANI are competența de a controla respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. În actele sale, ANI verifică inclusiv situații în care funcționari publici cu statut special din cadrul MAI exercită sau dețin calități incompatibile cu funcția publică.

Un exemplu relevant îl constituie practica ANI referitoare la deținerea calității de administrator al unei societăți comerciale de către un funcționar public cu statut special din cadrul MAI. Într-un act de constatare din anul 2024, ANI a reținut că persoana vizată, funcționar public cu statut special, a fost numită administrator, fondator unic și beneficiar efectiv al unor societăți comerciale, iar ulterior a exercitat simultan funcția publică cu statut special și calitatea de administrator al acestor societăți. Actul menționează expres prevederile art. 53 alin. (2) din Legea nr.

288/2016, potrivit cărora funcționarul public cu statut special nu are dreptul să desfășoare activități de întreprinzător, cu excepția deținerii calității de fondator al unei societăți comerciale.[154]

Importanța acestui caz constă în faptul că ANI a analizat distincția dintre simpla calitate de fondator și calitatea de administrator. Potrivit actului, faptul că societățile nu ar fi desfășurat activitate economică nu a fost considerat suficient pentru a înlătura starea de incompatibilitate, deoarece însăși calitatea de administrator presupune posibilitatea exercitării drepturilor și obligațiilor persoanei juridice. ANI a concluzionat că nesoluționarea în termenul legal a stării de incompatibilitate, manifestată prin exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a calității de administrator, constituie încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.

Acest exemplu este important pentru studiul de față deoarece confirmă una dintre concluziile formulate anterior: administrarea unei persoane juridice nu poate fi tratată ca o simplă activitate externă obișnuită, ci reprezintă o situație cu potențial ridicat de incompatibilitate structurală. Ea presupune o poziție de conducere în raport cu o entitate privată și poate crea o interferență permanentă între interesul privat și obligațiile funcției publice.

Un alt exemplu relevant este procesul-verbal de refuz al inițierii controlului emis în anul 2025, într-o sesizare privind un ofițer de poliție despre care se invoca faptul că deținea concomitent funcția în poliție și calitatea de fondator și administrator al unei gospodării țărănești. ANI a reținut că persoana era subiect al declarării averii și intereselor personale, iar din verificările efectuate a rezultat deținerea calității de fondator și administrator al gospodăriei țărănești. Totuși, controlul nu a fost inițiat, deoarece de la apariția pretinsei stări de incompatibilitate trecuseră mai mult de trei ani, termen după care controlul nu mai putea fi demarat.[155]

Acest caz este relevant nu doar prin obiectul său, ci și prin limita procedurală evidențiată. Dacă o situație de incompatibilitate este identificată târziu, mecanismul ANI poate fi limitat de termenul legal de inițiere a controlului. Din perspectiva politicii de integritate, aceasta demonstrează necesitatea unor mecanisme interne de depistare timpurie, deoarece controlul extern nu poate substitui integral obligația instituției de a preveni și monitoriza situațiile incompatibile.

Prin urmare, practica ANI susține două concluzii importante. Prima este că deținerea calității de administrator al unei persoane juridice de către un funcționar public cu statut special reprezintă o zonă de risc major, care trebuie reglementată clar și tratată distinct de simpla deținere a calității de fondator. A doua este că mecanismul de control extern are limite obiective. ANI poate interveni în cadrul competențelor sale, dar eficiența controlului depinde de identificarea și sesizarea în timp util a situațiilor problematice. Din acest motiv, mecanismele interne ale MAI trebuie să aibă caracter preventiv, nu doar reactiv.

3.6.3. Practica instanțelor judecătorești

Practica instanțelor judecătorești privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special nu formează, la etapa actuală, un corp jurisprudențial amplu și unitar. Hotărârile analizate vizează, în principal, situații conexe activităților externe: exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a unor funcții elective, deținerea sau administrarea unor entități comerciale, cumulul de activități remunerate, aplicarea sancțiunilor disciplinare și contestarea actelor Autorității Naționale de Integritate.

[154] Autoritatea Națională de Integritate. Act de constatare nr. 66/27 din 22 mai 2024. https://old.ani.md/sites/default/files/2024-05/ac66_0.pdf

[155] Autoritatea Națională de Integritate. Proces-verbal nr. 27 din 13 februarie 2025 de refuz al inițierii controlului. https://old.ani.md/sites/default/files/pvr27_0.pdf

Prin urmare, jurisprudența existentă nu oferă încă un model complet de clasificare a activităților externe, dar permite identificarea unor direcții importante de interpretare. Instanțele analizează cu atenție existența temeiului legal, aplicarea în timp a normelor, calitatea persoanei vizate, natura activității exercitate, caracterul remunerat sau neremunerat, existența incompatibilității, probele administrate și respectarea procedurii administrative.

a) Cauzele privind exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a unei funcții elective. O primă categorie de cauze privește raportul dintre funcția publică cu statut special și exercitarea unei funcții elective în autoritățile publice locale.

În cauza Sergiu E. împotriva Ministerului Afacerilor Interne și Inspectoratului General al Poliției, reclamantul, subofițer de patrulare în cadrul IGP, a fost ales primar. Acesta a solicitat suspendarea din funcție pe perioada exercitării funcției elective, invocând prevederile Codului muncii. Autoritatea a respins cererea, iar ulterior a dispus încetarea raportului de serviciu în temeiul Legii nr. 288/2016. Instanța de apel a reținut că solicitarea de suspendare întemeiată pe Codul muncii contravine legii speciale, iar Curtea Supremă de Justiție a declarat inadmisibil recursul depus de reclamant.[156] Această cauză este relevantă deoarece confirmă prioritatea regimului special aplicabil funcționarilor publici cu statut special față de soluțiile generale prevăzute de dreptul muncii. În cazul alegerii într-o funcție electivă, instanțele au analizat situația prin prisma Legii nr. 288/2016, nu prin mecanismul general al suspendării raportului de muncă.

O altă cauză relevantă este cea privind Oleg Pisica, șef-adjunct detașament și șef al serviciului resurse umane în cadrul structurilor de protecție civilă și situații excepționale ale MAI, în raport cu exercitarea mandatului de consilier sătesc. ANI a constatat încălcarea regimului incompatibilităților, apreciind că exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a mandatului de consilier local constituia o situație incompatibilă. Instanțele inferioare au reținut însă că situația nu intra în ipoteza de incompatibilitate prevăzută de Legea privind statutul alesului local, întrucât persoana activa într-o structură a administrației publice centrale, nu într-o subdiviziune a administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială. Recursul ANI a fost declarat inadmisibil de Curtea Supremă de Justiție.[157]

Această cauză demonstrează că incompatibilitatea nu poate fi dedusă prin analogie sau interpretare extensivă. Pentru a produce efecte juridice, ea trebuie să rezulte clar din norma aplicabilă. De asemenea, cauza evidențiază dificultatea delimitării dintre statutul funcționarului public general, statutul funcționarului public cu statut special și statutul alesului local.

Într-o cauză apropiată, Veaceslav J. împotriva ANI, actul de constatare viza exercitarea simultană a funcției publice cu statut special în cadrul structurilor de situații excepționale ale MAI și a mandatului de consilier în Consiliul raional Fălești. Instanța de apel a apreciat că persoana s-a aflat într-o stare de incompatibilitate, inclusiv pentru perioada ulterioară intrării în vigoare a Legii nr. 288/2016, întrucât nu a întreprins acțiunile necesare pentru înlăturarea situației în termenul prevăzut de lege. Totuși, Curtea Supremă de Justiție a reținut o problemă procedurală importantă: instanța de apel nu a răspuns suficient argumentelor reclamantului privind aplicarea în timp a legii, competența ANI și termenul procedurii administrative.[158]

---

[156] Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Încheiere din 1 iunie 2022. Dosarul nr. 3ra-448/22.

[157] Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Încheiere din 24 mai 2023. Dosarul nr.3ra-1351/22.

[158] Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Decizie din 06 octombrie 2022. Dosarul nr.3ra-118/2022.

Această cauză este utilă pentru cercetare nu atât printr-o soluție definitivă de fond asupra compatibilității, cât prin accentul pus pe obligația instanței de a motiva complet hotărârea și de a răspunde argumentelor esențiale ale părților. În materia incompatibilităților, unde consecințele pot include decăderea din dreptul de a exercita funcții publice, exigența motivării este deosebit de importantă.

b) Cauzele privind activitatea de întreprinzător și administrarea unor entități comerciale. O a doua categorie de jurisprudență privește activitățile economice și participarea la administrarea unor persoane juridice.

În cauza Vladimir M. împotriva Comisiei Naționale de Integritate, Comisia a constatat o situație de incompatibilitate în legătură cu exercitarea activității de întreprinzător prin intermediul administratorilor și participarea la conducerea unor societăți comerciale. Instanțele au anulat actul de constatare, reținând că Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului nu era în vigoare la momentul relevant și că nu au fost prezentate probe care să confirme faptul că reclamantul, după intrarea în vigoare a legii, a desfășurat personal sau prin intermediul unor terțe persoane activitate de întreprinzător.[159]

Această cauză are două semnificații pentru prezentul studiu. În primul rând, ea arată că deținerea calității de asociat sau legătura cu o societate comercială nu poate fi tratată automat ca exercitare a activității de întreprinzător, fără o analiză a conduitei concrete și a probelor administrate. În al doilea rând, ea confirmă importanța aplicării neretroactive a regimului incompatibilităților. Totuși, această concluzie nu înseamnă că administrarea unei societăți comerciale ar trebui considerată, în prezent, compatibilă cu funcția publică cu statut special. Dimpotrivă, cauza arată că autoritățile trebuie să probeze clar elementele incompatibilității și să distingă între simpla deținere a unei participații, calitatea de fondator, calitatea de administrator și exercitarea efectivă a activității economice.

Această distincție este esențială pentru modelul propus în cercetare. Reglementarea viitoare trebuie să clarifice expres diferența dintre:

- deținerea pasivă a unei participații sociale;
- calitatea de fondator;
- calitatea de administrator;
- exercitarea efectivă a activității de întreprinzător.

În lipsa acestei delimitări, practica poate oscila între două extreme: fie calificarea excesiv de largă a oricărei legături cu o persoană juridică drept incompatibilitate, fie tolerarea unor forme reale de administrare economică sub aparența unei simple calități formale.

c) Cauzele disciplinare și standardele controlului judecătoresc. O altă direcție relevantă a practicii judecătorești privește controlul exercitat de instanțe asupra sancțiunilor disciplinare aplicate funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Deși aceste cauze nu vizează întotdeauna activități externe în sens strict, ele sunt importante pentru prezentul studiu, deoarece orice încălcare a regimului activităților externe — nedeclararea, desfășurarea fără autorizare, încălcarea condițiilor stabilite, utilizarea resurselor instituționale sau apariția unei incompatibilități — poate atrage răspunderea disciplinară a funcționarului.

În acest sens, este relevantă cauza Anatolie M. împotriva Ministerului Afacerilor Interne, examinată de Curtea Supremă de Justiție prin Decizia din 28 septembrie 2022, dosarul nr. 3ra-193/22. Reclamantul a contestat ordinul de sancționare disciplinară prin care fusese eliberat din funcția de șef

[159] Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Încheiere din 17 iunie 2015. Dosarul nr. 3ra-858/15

al Direcției nr. X a Inspectoratului Național de Investigații al Inspectoratului General al Poliției. Acesta a solicitat anularea ordinului de sancționare și repunerea în funcția anterior deținută, invocând încălcări procedurale în desfășurarea anchetei de serviciu, lipsa probelor suficiente, caracterul pretins disproporționat al sancțiunii și faptul că nu ar fi fost demonstrată abaterea disciplinară.[160]

Esența litigiului a vizat legalitatea aplicării celei mai severe sancțiuni disciplinare (eliberarea din serviciu) în raport cu faptele constatate în ancheta de serviciu. Printre aspectele analizate s-au regăsit folosirea automobilului de serviciu și a cardului corporativ-valoric, existența sau inexistența autorizării corespunzătoare, respectarea obligațiilor de raportare privind deplasarea, precum și respectarea normelor interne, a fișei postului, a Codului de etică și deontologie și a Statutului disciplinar aplicabil funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI.

Prima instanță și instanța de apel au admis acțiunea reclamantului, au anulat ordinul de sancționare disciplinară și au obligat Ministerul Afacerilor Interne să emită ordinul de restabilire în funcție. Curtea Supremă de Justiție a avut însă o abordare diferită: a admis recursul Ministerului Afacerilor Interne, a casat soluțiile instanțelor inferioare și a respins acțiunea reclamantului ca neîntemeiată.

În analiza sa, Curtea Supremă de Justiție a reținut că răspunderea disciplinară a funcționarului public cu statut special are autonomie față de alte forme de răspundere. Faptul că persoana nu a fost trasă la răspundere contravențională nu exclude dreptul angajatorului de a iniția ancheta de serviciu și de a aplica o sancțiune disciplinară, dacă în acțiunile funcționarului au fost constatate abateri disciplinare. Această constatare este importantă pentru regimul activităților externe, deoarece eventualele încălcări ale procedurii interne pot atrage răspunderea disciplinară chiar dacă nu se ajunge la o sancțiune contravențională, penală sau la un act ANI.

Un alt element relevant este standardul motivării actului administrativ disciplinar. Curtea Supremă a reținut că ordinul de sancționare era suficient de motivat și detaliat, conținând temeiurile de fapt și de drept pe care s-a întemeiat angajatorul. Instanța a precizat că ordinul nu trebuie să reproducă integral toate detaliile și concluziile anchetei de serviciu, fiind suficient ca acesta să indice circumstanțele esențiale, fapta imputată și temeiurile juridice ale sancțiunii.

Cauza este relevantă și prin modul în care Curtea a tratat proporționalitatea sancțiunii. Instanța a subliniat că dreptul la muncă nu este un drept absolut și poate fi restrâns în condițiile legii, iar pentru o abatere disciplinară gravă funcționarului public cu statut special îi poate fi aplicată inclusiv sancțiunea eliberării din serviciu.

Pentru prezentul studiu, această jurisprudență are o valoare indirectă, dar importantă. Ea arată că, în materia răspunderii disciplinare, instanța verifică mai multe elemente cumulative:

- existența unei anchete de serviciu;
- stabilirea faptelor imputate;
- existența probelor care confirmă abaterea;
- respectarea procedurii;
- indicarea temeiurilor de fapt și de drept;
- motivarea actului administrativ;
- proporționalitatea sancțiunii aplicate;
- legătura dintre conduita funcționarului și obligațiile specifice statutului special.

Această logică trebuie avută în vedere și la elaborarea regimului activităților externe. Dacă un funcționar public cu statut special ar fi sancționat pentru nedeclararea unei activități externe, pentru

[160] Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Decizia din 28 septembrie 2022. Dosarul nr.3ra-193/22

desfășurarea acesteia fără autorizare sau pentru încălcarea condițiilor impuse, sancțiunea nu ar putea fi aplicată doar în baza unei aprecieri generale privind riscul de integritate. Instituția va trebui să demonstreze existența obligației concrete încălcate, conținutul activității externe, caracterul nedeclarat sau neautorizat, riscurile generate, vinovăția persoanei și proporționalitatea sancțiunii.

Prin urmare, cauza Anatolie M. confirmă că mecanismul disciplinar poate fi eficient numai dacă este susținut de proceduri clare și documentate. În lipsa unor reguli explicite privind notificarea, autorizarea, evidența și monitorizarea activităților externe, aplicarea răspunderii disciplinare poate deveni vulnerabilă în fața controlului judecătoresc. Invers, dacă procedura este clară, iar încălcarea este probată și motivată corespunzător, instanțele pot valida inclusiv sancțiuni disciplinare severe.

În concluzie, această speță nu stabilește reguli directe privind activitățile externe, dar oferă standardul judiciar care va trebui respectat în orice cauză disciplinară viitoare derivată din încălcarea regimului acestor activități. Ea confirmă necesitatea ca viitorul model de reglementare să prevadă nu doar activitățile permise, notificate, autorizate sau interzise, ci și consecințele juridice ale nerespectării procedurii, criteriile de individualizare a răspunderii și obligația documentării deciziei instituționale**.**

3.7. Problemele și vulnerabilitățile identificate în practica existentă

Analiza cumulativă a sondajului, a interviurilor structurate, a practicii instituționale, a cazului disciplinar comunicat, precum și a practicii ANI și a instanțelor judecătorești permite identificarea unor probleme sistemice privind exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Aceste probleme nu se reduc la existența unor cazuri izolate de încălcare a regimului juridic, ci privesc modul general în care activitățile externe sunt definite, cunoscute, declarate, evaluate, evidențiate și controlate.

O primă constatare este că fenomenul activităților externe există în practică și nu poate fi tratat ca unul pur marginal. În sondajul general, 18% dintre respondenți au declarat că desfășoară activități externe, iar activitățile declarate sunt preponderent didactice sau de formare, sportive, culturale, științifice, de creație, consultanță, expertiză, voluntariat sau activități economice independente. Majoritatea activităților declarate sunt remunerate, iar principalul factor motivator este obținerea unor venituri suplimentare.

În același timp, datele interviurilor structurate au arătat că, la nivel instituțional, sunt cunoscute și alte forme de activități externe: participarea în proiecte, activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit și administrarea unor întreprinderi. Această diversitate demonstrează că reglementarea activităților externe nu poate fi construită exclusiv în jurul câtorva activități tradiționale, precum activitatea didactică sau științifică, ci trebuie să includă și formele moderne sau economice de implicare externă.

3.7.1. Neclaritatea conceptuală privind noțiunea de activitate externă

Prima vulnerabilitate identificată privește lipsa unei înțelegeri unitare asupra noțiunii de activitate externă. În practică, unii respondenți asociază activitatea externă cu orice activitate desfășurată în afara atribuțiilor de serviciu, alții numai cu activitățile remunerate, iar alții cu activitățile expres reglementate sau susceptibile să genereze conflicte de interese și incompatibilități.

Această neuniformitate conceptuală este importantă deoarece definiția activității externe reprezintă punctul de plecare al întregului mecanism de reglementare. Dacă nu este clar ce intră în sfera activităților externe, nu poate fi stabilit în mod previzibil ce trebuie declarat, ce trebuie notificat, ce necesită autorizare și ce trebuie interzis.

Problema se reflectă mai ales în activitățile aflate la limita dintre viața privată, activitatea profesională și activitatea economică: activitățile agricole, activitățile online, participarea în proiecte,

voluntariatul, activitățile de creație sau administrarea formală a unei persoane juridice. În lipsa unei definiții clare, aceleași situații pot fi tratate diferit de la o subdiviziune la alta.

3.7.2. Diferența dintre cunoașterea generală a regulilor și aplicarea lor în situații concrete

Sondajul indică un nivel relativ ridicat de cunoaștere declarată a regulilor. Aproximativ 70% dintre respondenți apreciază că dețin un nivel bun sau foarte bun de cunoaștere, iar 90% consideră regulile clare sau foarte clare. Totuși, aceeași notă informativă arată că numai 39% consideră reglementările actuale suficient de clare, în timp ce 46% le apreciază doar parțial clare, iar 15% insuficient de clare.

Această diferență este una dintre cele mai importante constatări ale cercetării. Ea arată că problema nu constă neapărat într-o necunoaștere totală a regulilor, ci în dificultatea aplicării lor la situații concrete. Funcționarul poate cunoaște regula generală, dar poate să nu știe dacă o activitate concretă este permisă sau interzisă.

Prin urmare, vulnerabilitatea reală nu este doar una informațională, ci una de predictibilitate normativă și procedurală. Reglementările actuale sunt percepute ca insuficient de operaționale pentru diversitatea situațiilor practice.

3.7.3. Lipsa unei proceduri uniforme de notificare și autorizare

O altă problemă sistemică privește lipsa unei proceduri unitare privind notificarea și autorizarea activităților externe. Sondajul general indică un nivel ridicat de conformare autodeclarată: 88% dintre respondenții care desfășoară activități externe declară că le-au comunicat conform cerințelor legale și instituționale, iar 82% afirmă că activitățile au fost autorizate sau aprobate, după caz. Totuși, numai 46% dintre respondenți consideră că există mecanisme clare de declarare și control, iar 29% declară că nu cunosc aceste mecanisme.

Această discrepanță arată că la nivel individual există percepția respectării obligațiilor, însă la nivel instituțional mecanismele nu sunt suficient de clare, vizibile și uniforme. Datele interviurilor structurate confirmă această concluzie: notificarea este realizată, după caz, prin cerere scrisă, informare verbală, e-mail instituțional sau alte forme variabile, fără o percepție clară asupra unui formular, traseu sau termen unitar.

În lipsa unei proceduri uniforme, riscul principal este fragmentarea practicii. Aceeași activitate poate fi tratată diferit în funcție de subdiviziune, conducător, nivelul de informare sau cultura administrativă locală.

3.7.4. Lipsa unei evidențe centralizate și vizibile a activităților externe

O vulnerabilitate majoră este lipsa unei evidențe clare și vizibile a activităților externe. Interviurile structurate au arătat că doar o parte redusă dintre respondenți identifică existența unei evidențe centralizate sau a unei evidențe ținute de resursele umane, în timp ce o proporție semnificativă nu cunoaște existența unei asemenea evidențe.

Această problemă este confirmată indirect și de recomandările din sondajul general, care indică necesitatea creșterii vizibilității mecanismelor interne de declarare și control și necesitatea monitorizării continue a activităților externe declarate.

Lipsa unui registru intern sau a unei evidențe standardizate generează cel puțin trei riscuri. În primul rând, instituția nu poate cunoaște amploarea reală a fenomenului. În al doilea rând, nu poate urmări dacă activitatea autorizată își modifică ulterior natura, beneficiarul, durata, remunerația sau riscurile. În al treilea rând, nu poate demonstra cu ușurință ce a fost declarat, ce a fost aprobat și în ce condiții.

Prin urmare, evidența nu trebuie privită ca o formalitate birocratică, ci ca o condiție minimă a controlului preventiv.

3.7.5. Lipsa criteriilor standardizate de evaluare a riscurilor

Analiza practicii instituționale arată că nu există percepția unei grile uniforme de evaluare a activităților externe. În interviurile structurate, respondenții au indicat că anumite criterii sunt verificate, dar niciun criteriu nu este perceput ca fiind aplicat sistematic de majoritatea participanților.

Această vulnerabilitate este esențială. Fără criterii de evaluare, decizia de permitere, notificare, autorizare sau interdicție riscă să fie una intuitivă, formală sau dependentă de aprecierea individuală a conducătorului. Or, activitățile externe nu pot fi evaluate doar după denumirea lor. O activitate didactică poate fi cu risc redus, dar poate deveni sensibilă dacă beneficiarul are relații cu instituția. O activitate online poate părea privată, dar poate genera risc reputațional sau comercial. O activitate agricolă poate fi strict gospodărească sau poate avea caracter economic.

Din acest motiv, lipsa criteriilor standardizate afectează previzibilitatea, egalitatea de tratament și capacitatea instituției de a preveni riscurile.

3.7.6. Confuzia dintre incompatibilitate, conflict de interese și activitate externă

O altă problemă importantă este confuzia dintre noțiuni juridice apropiate, dar distincte: activitate externă, activitate remunerată, incompatibilitate, conflict de interese, restricție și limitare.

Practica judiciară confirmă această dificultate. În cauza Oleg P. împotriva ANI, litigiul a vizat exercitarea simultană a funcției publice cu statut special în cadrul MAI și a mandatului de consilier local, ANI calificând indemnizația de consilier drept activitate remunerată incompatibilă, în timp ce reclamantul a susținut că mandatul de consilier local nu putea fi tratat ca activitate remunerată în sensul normelor privind funcția publică.

În cauza Vladimir M. împotriva Comisiei Naționale de Integritate, autoritatea de integritate a constatat incompatibilitatea în legătură cu presupusa exercitare a activității de întreprinzător prin intermediul administratorilor și participarea la conducerea unor societăți comerciale, însă instanțele au anulat actul, reținând inclusiv lipsa probelor privind desfășurarea personală sau prin intermediul unei terțe persoane a activității de întreprinzător după intrarea în vigoare a legii aplicabile.

Aceste cauze arată că nu este suficientă utilizarea unor formulări generale precum „activitate remunerată”, „activitate de întreprinzător” sau „participare la conducere”. Fiecare noțiune trebuie definită clar și aplicată în funcție de elementele concrete ale situației.

3.7.7. Dificultăți de detectare și caracterul predominant reactiv al controlului

Practica disciplinară comunicată în cadrul cercetării este extrem de redusă. A fost identificat un singur caz relevant, din anul 2024, gestionat de SPIA, privind deținerea de către un polițist cu funcție de execuție a calității de administrator al unei persoane juridice. La momentul depistării situației, persoana a depus cerere de încetare a raportului de serviciu din funcția publică cu statut special, iar cercetarea a fost încetată.

Această situație este relevantă nu doar prin conținutul său, ci și prin efectul procedural. Cazul nu a condus la o soluție disciplinară pe fond, nu a permis clarificarea completă a circumstanțelor și nu a generat o practică disciplinară consolidată. Astfel, mecanismul disciplinar apare ca fiind limitat atunci când este activat tardiv sau când persoana vizată părăsește sistemul înainte de finalizarea cercetării.

Prin urmare, controlul disciplinar are caracter predominant reactiv. El intervine după depistarea unei situații problematice, nu înainte de apariția riscului. Această constatare confirmă necesitatea unei proceduri preventive de notificare, autorizare, evidență și monitorizare.

3.7.8. Lipsa monitorizării și a reevaluării activităților autorizate

O altă vulnerabilitate privește absența sau insuficiența monitorizării activităților externe după autorizare. Chiar dacă o activitate este declarată sau aprobată la un moment dat, profilul său de risc se poate modifica ulterior. Se poate schimba beneficiarul, poate crește remunerația, activitatea poate deveni frecventă, funcționarul poate fi promovat sau pot apărea relații noi între beneficiar și instituție.

În lipsa unei reevaluări periodice sau la schimbarea circumstanțelor, autorizarea riscă să devină o decizie statică, care nu mai reflectă realitatea activității. Recomandările formulate în nota informativă susțin expres necesitatea monitorizării continue a activităților externe declarate, în vederea prevenirii incompatibilităților, conflictelor de interese sau afectării atribuțiilor de serviciu.

Această problemă este deosebit de importantă pentru activitățile cu caracter permanent sau remunerat: consultanță, activități economice, proiecte, administrarea unor entități, activități online generatoare de venit sau prestări de servicii.

3.7.9. Formalismul procedurilor și vulnerabilitatea actelor în fața controlului judecătoresc

Practica instanțelor demonstrează că orice reacție instituțională trebuie să fie bine documentată, motivată și proporțională. În cauza Anatolie M. împotriva MAI, Curtea Supremă de Justiție a analizat legalitatea sancțiunii disciplinare aplicate unui funcționar public cu statut special, fiind examinate inclusiv probele, respectarea procedurii, folosirea bunurilor de serviciu, lipsa de la serviciu și compatibilitatea conduitei cu statutul funcției.

Deși cauza nu privește direct o activitate externă, ea este relevantă pentru standardul de control judecătoresc. Instanța a analizat dacă faptele au fost constatate, dacă ancheta de serviciu a fost realizată în termen, dacă ordinul de sancționare a avut temei și dacă măsura aplicată a fost justificată.

Această jurisprudență arată că, în lipsa unor proceduri clare privind activitățile externe, aplicarea sancțiunilor disciplinare poate deveni vulnerabilă. Instituția trebuie să poată demonstra existența obligației încălcate, activitatea concretă desfășurată, lipsa notificării sau autorizării, riscul produs, vinovăția și proporționalitatea sancțiunii.

Prin urmare, formalismul procedural nu trebuie înțeles ca simplă nerespectare a unor forme. În materia activităților externe, lipsa documentării poate afecta însăși posibilitatea de aplicare eficientă a răspunderii.

3.7.10. Lipsa unei diferențieri clare între activitățile cu risc redus și cele cu risc ridicat

Datele empirice arată că activitățile externe sunt foarte diferite între ele. Activitățile didactice, științifice, de creație sau de voluntariat nu generează aceleași riscuri ca administrarea unei întreprinderi, consultanța privată, activitățile comerciale sau activitățile online generatoare de venit.

Totuși, practica existentă nu pare să ofere o clasificare clară pe niveluri de risc. Această lipsă poate conduce fie la restricții excesive asupra unor activități compatibile, fie la tolerarea unor activități cu risc ridicat fără evaluare corespunzătoare.

Problema este confirmată și de răspunsurile la sondaj, unde majoritatea respondenților susțin extinderea posibilităților de desfășurare a activităților externe, dar cu respectarea cerințelor legale și instituționale. Aceasta sugerează că respondenții nu solicită liberalizarea necondiționată, ci un sistem mai clar și diferențiat.

3.7.11. Vulnerabilități generate de activitățile noi sau insuficient reglementate

O problemă distinctă o constituie activitățile care nu sunt suficient reflectate în reglementările tradiționale. Activitățile online generatoare de venit, conținutul digital, promovarea comercială, activitățile agricole cu caracter economic, participarea în proiecte și formele hibride de colaborare profesională pot ridica probleme de încadrare juridică.

Aceste activități pot părea inițial private sau ocazionale, dar pot genera venituri, relații contractuale, vizibilitate publică, asociere cu imaginea instituției sau riscuri de utilizare a experienței și informațiilor obținute în serviciu. Din acest motiv, ele nu pot fi ignorate de viitorul model de reglementare.

Reglementarea trebuie să fie suficient de flexibilă pentru a acoperi activități noi, fără a depinde exclusiv de o listă închisă de activități permise sau interzise.

În ansamblu, practica existentă evidențiază un sistem aflat între două realități. Pe de o parte, activitățile externe sunt acceptate de personal ca formă de valorificare a competențelor profesionale, de dezvoltare personală sau de obținere a unor venituri suplimentare. Pe de altă parte, instituțiile nu dispun încă de un mecanism suficient de uniform, vizibil și standardizat pentru definirea, declararea, autorizarea, evidența, monitorizarea și sancționarea abaterilor legate de aceste activități.

3.8. Concluzii intermediare privind funcționarea regimului actual

Analiza practicii existente privind exercitarea activităților externe de către personalul Ministerului Afacerilor Interne permite formularea unor concluzii intermediare asupra modului în care funcționează regimul actual. Aceste concluzii rezultă din coroborarea datelor obținute prin sondaj, interviurile structurate, tipologia activităților identificate în practică, examinarea mecanismelor instituționale, practica disciplinară, practica Autorității Naționale de Integritate și jurisprudența relevantă.

Structura analizei a urmat o logică graduală: mai întâi au fost examinate percepțiile și conduitele declarate ale angajaților, apoi percepția instituțională asupra fenomenului, ulterior tipurile concrete de activități externe, practica de gestionare administrativă a acestor activități și, în final, mecanismele de control și răspundere. Această ordine este justificată de specificul materialului empiric disponibil. Întrucât practica disciplinară formal documentată este redusă, începerea analizei cu aceasta ar fi creat impresia eronată că fenomenul este lipsit de relevanță practică. În schimb, sondajul și interviurile arată că activitățile externe există, sunt cunoscute instituțional și generează întrebări reale privind claritatea normelor, notificarea, autorizarea, evidența și controlul.

Prima concluzie este că activitățile externe nu reprezintă un fenomen pur teoretic sau izolat. În sondajul general, 18% dintre respondenți au declarat că desfășoară asemenea activități, iar dintre aceștia majoritatea au indicat activități didactice sau de formare, urmate de activități sportive, culturale, științifice, de creație, consultanță, expertiză, voluntariat și activități economice independente. Totodată, activitățile declarate 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. Interviurile 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.

A treia concluzie privește diferența dintre cunoașterea generală a regulilor și aplicarea lor concretă. Deși majoritatea respondenților afirmă că își cunosc obligațiile și apreciază că regulile sunt, în general, clare, doar 39% consideră că reglementările actuale sunt suficient de clare, în timp ce 46% le apreciază ca fiind doar parțial clare, iar 15% insuficient de clare. Această diferență sugerează că problema principală nu constă numai în lipsa informării, ci în insuficienta predictibilitate a cadrului normativ atunci când trebuie calificată o activitate concretă.

A patra concluzie este că există o discrepanță între nivelul ridicat de conformare autodeclarată și vizibilitatea redusă a mecanismelor instituționale. În sondaj, 88% dintre respondenții care desfășoară activități externe au declarat că le comunică potrivit cerințelor legale și instituționale, iar 82% au indicat că activitățile au fost autorizate sau aprobate. Totuși, numai 46% dintre respondenți consideră că există mecanisme clare de declarare și control, iar 29% declară că nu le cunosc. Această contradicție aparentă indică faptul că, la nivel individual, există percepția respectării obligațiilor, însă la nivel instituțional mecanismul nu este suficient de vizibil, uniform și accesibil.

A cincea concluzie privește caracterul fragmentat al practicii instituționale. Datele analizate arată că notificarea și autorizarea pot avea forme diferite: cerere scrisă, informare verbală, e-mail instituțional sau practici variabile de la caz la caz. De asemenea, nu rezultă existența unei percepții clare asupra unei evidențe centralizate, a unui formular-tip, a unei fișe de evaluare sau a unei proceduri comune aplicabile tuturor subdiviziunilor. Această fragmentare poate genera tratamente diferite pentru situații similare și poate reduce capacitatea instituției de a preveni riscurile înainte ca acestea să se materializeze.

A șasea concluzie este că practica formală de control și răspundere este redusă în raport cu diversitatea fenomenului. În cadrul cercetării a fost identificat un singur caz disciplinar comunicat, referitor la deținerea de către un polițist cu funcție de execuție a calității de administrator al unei persoane juridice, caz în care persoana a depus cerere de încetare a raportului de serviciu, iar cercetarea a fost încetată. Această situație nu demonstrează inexistența problemelor, dar indică faptul că mecanismele formale generează puține cazuri documentate și soluționate pe fond.

A șaptea concluzie este că practica ANI și jurisprudența confirmă existența unor zone de incertitudine normativă. Cauzele privind exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a unui mandat electiv, precum și cele privind activitatea de întreprinzător sau participarea la conducerea unor societăți comerciale, arată dificultăți de delimitare între activitate remunerată, mandat public, incompatibilitate, activitate de întreprinzător și participare formală într-o persoană juridică. În cauza Oleg Pisica, spre exemplu, litigiul a vizat calificarea mandatului de consilier local și a indemnizației aferente în raport cu regimul incompatibilităților aplicabile funcționarului public cu statut special din cadrul MAI. În cauza Vladimir M., instanțele au reținut lipsa probelor privind desfășurarea personală sau prin intermediul unei terțe persoane a activității de întreprinzător după intrarea în vigoare a Legii privind activitatea Poliției și statutul polițistului.

A opta concluzie privește standardul ridicat al controlului judecătoresc asupra reacțiilor instituționale. Cauza Anatolie M., deși nu privește direct activitățile externe, arată că aplicarea unei sancțiuni disciplinare trebuie să fie susținută de o anchetă de serviciu documentată, de motivarea actului administrativ, de indicarea temeiurilor de fapt și de drept și de respectarea proporționalității. Curtea Supremă de Justiție a reținut că ordinul de sancționare era suficient motivat și detaliat, iar pentru o abatere disciplinară gravă poate fi aplicată inclusiv eliberarea din serviciu. Această jurisprudență este importantă pentru viitorul regim al activităților externe, deoarece eventualele sancțiuni pentru nedeclarare, desfășurare fără autorizare sau încălcare a condițiilor stabilite vor trebui să respecte aceleași standarde.

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 și instituției să stabilească, înainte de desfășurarea activității, regimul juridic aplicabil acesteia.

Această concluzie are o importanță metodologică pentru continuarea cercetării. Analiza practicii naționale demonstrează că Republica Moldova se confruntă cu o problemă de reglementare și administrare a riscurilor, nu doar cu o problemă de sancționare a unor încălcări izolate. Din acest motiv, următoarea etapă a cercetării trebuie să examineze modelele comparative, pentru a identifica modul în care alte state delimitează activitățile permise, activitățile supuse notificării, activitățile care necesită autorizare și activitățile interzise.

4. Analiza comparativă a reglementărilor și practicilor din alte state

4.1. Metodologia analizei comparative

Analiza comparativă urmărește identificarea modalităților prin care alte state reglementează exercitarea activităților externe de către personalul instituțiilor de aplicare a legii, precum și determinarea soluțiilor normative și instituționale care ar putea prezenta relevanță pentru perfecționarea cadrului aplicabil funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

Comparația nu are ca obiect simpla prezentare succesivă a legislațiilor naționale, ci examinarea funcțională a mecanismelor utilizate pentru prevenirea conflictelor dintre obligațiile funcției publice și interesele generate de activitățile externe. Din această perspectivă, analiza urmărește modul în care fiecare sistem juridic răspunde unor întrebări comune: ce activități externe sunt permise, supuse notificării sau autorizării și care sunt interzise; în ce situații apare incompatibilitatea sau conflictul de interese; cine este competent să examineze activitatea externă; ce criterii sunt utilizate pentru evaluarea compatibilității; ce mecanisme de evidență, monitorizare și control există; precum și care sunt consecințele încălcării regulilor aplicabile.

Selectarea statelor analizate se întemeiază pe mai multe criterii. Primul îl constituie apartenența la spațiul juridic european și existența unor sisteme de integritate instituțională evaluate potrivit unor standarde comparabile. Al doilea criteriu vizează diversitatea tradițiilor juridice și administrative, fiind incluse state din Europa Centrală și de Est, state baltice, state vest-europene, state nordice și state din Caucazul de Sud. Al treilea criteriu îl reprezintă relevanța instituțională pentru Republica Moldova, fiind acordată o atenție sporită statelor care au parcurs reforme importante ale administrației publice și structurilor de aplicare a legii sau care utilizează mecanisme distincte de notificare, autorizare și control al activităților externe.

Pentru asigurarea comparabilității rezultatelor, fiecare stat va fi analizat potrivit unei grile comune. Cercetarea va urmări următoarele componente:

1. categoriile de personal cărora li se aplică interdicțiile, restricțiile, obligațiile de notificare sau autorizare privind activitățile externe;;
2. definiția sau delimitarea activității externe;
3. activitățile permise expres;
4. activitățile supuse notificării;
5. activitățile supuse autorizării prealabile;
6. activitățile interzise;
7. regimul incompatibilităților;
8. regulile privind conflictele de interese;
9. autoritatea competentă să examineze activitatea externă;
10. criteriile utilizate la acordarea sau refuzul autorizării;
11. mecanismele de evidență și monitorizare;
12. formele de control intern și extern;
13. formele de răspundere juridică și consecințele juridice aplicabile pentru încălcarea regimului activităților externe;
14. practica instituțională și principalele dificultăți constatate;
15. recomandările organismelor internaționale de evaluare, în măsura în care acestea sunt relevante pentru obiectul cercetării.

Sursele cercetării vor include legislația națională în vigoare, statutele personalului instituțiilor de aplicare a legii, codurile de conduită și de etică, regulamentele și instrucțiunile instituționale

accesibile publicului, rapoartele GRECO din Runda a V-a de evaluare, rapoartele de conformitate și, după caz, jurisprudența și alte documente oficiale relevante.

Utilizarea unei grile comune urmărește evitarea unei comparații exclusiv de descriptive și permite identificarea diferențelor dintre sistemele întemeiate pe interdicții generale, autorizare prealabilă, notificare sau evaluare diferențiată în funcție de nivelul de risc.

Analiza va avea un caracter funcțional. În consecință, utilizarea aceleiași denumiri juridice în două sau mai multe state nu va fi considerată automat ca desemnând același mecanism. De exemplu, notificarea poate avea, într-un sistem, caracter exclusiv informativ, iar într-un altul poate declanșa o procedură de verificare și poate conduce la impunerea unor condiții ori la interzicerea activității. În mod similar, autorizarea poate constitui fie o condiție generală pentru desfășurarea oricărei activități externe, fie un mecanism aplicabil numai anumitor categorii de activități, funcții sau situații de risc.

O atenție distinctă va fi acordată nu doar conținutului formal al normelor, ci și modului în care mecanismele sunt aplicate în practică. Astfel, acolo unde informațiile oficiale disponibile o permit, vor fi analizate existența evidențelor interne, rolul conducătorului ierarhic, al structurilor de resurse umane și integritate, practica autorizării sau refuzului, mecanismele de reevaluare a activității și reacția instituțională în cazul apariției unui conflict de interese, a unei incompatibilități ori a unei abateri disciplinare.

Rezultatul analizei comparative trebuie să permită clasificarea sistemelor examinate în modele de reglementare și identificarea avantajelor, limitelor și condițiilor de funcționare ale fiecărui model. Scopul final nu constă în preluarea mecanică a unei soluții străine, ci în identificarea elementelor susceptibile de adaptare la cadrul juridic și instituțional al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, ținând cont de statutul special al personalului, structura instituțională existentă și necesitatea asigurării unui echilibru între integritatea funcției publice și exercitarea proporțională a drepturilor individuale.

Concluziile comparative vor fi coroborate cu rezultatele analizei cadrului normativ național, ale practicii juridice, ale sondajului și interviurilor, astfel încât recomandările finale să se întemeieze concomitent pe date normative, empirice și comparative.

4.2. Reglementări și practici naționale

4.2.1. România

Regimul juridic al activităților externe aplicabil personalului instituțiilor de aplicare a legii din România prezintă interes pentru cercetarea de față prin caracterul său mixt. Acesta combină norme generale în materia incompatibilităților și conflictelor de interese, interdicții speciale determinate de statutul polițistului sau al cadrului militar, precum și mecanisme administrative de notificare, aprobare, evidență și monitorizare a activităților externe.

În cadrul Rundei a V-a de evaluare, GRECO a examinat, pentru componenta referitoare la instituțiile de aplicare a legii, Poliția Română și Jandarmeria Română. Alegerea acestor două instituții permite observarea paralelă a regimului aplicabil polițiștilor, care au statut de funcționari publici civili cu statut special, și a celui aplicabil personalului militar al Jandarmeriei.[161]

Cadrul juridic și categoriile de personal vizate. În ceea ce privește Poliția Română, actul normativ central este Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului. Potrivit art. 1, polițistul este funcționar public civil cu statut special, iar art. 2 stabilește că acesta este învestit cu exercițiul autorității publice în timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu.

[161] GRECO, Runda a cincea de evaluare. Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Raport de evaluare. România, GrecoEval5Rep(2022)4, adoptat la 9 iunie 2023, publicat la 7 septembrie 2023, în special partea V, pp. 42–67.

Totodată, legea prevede expres că autoritatea funcției nu poate fi exercitată în interes personal.[162] Acest principiu constituie unul dintre fundamentele juridice ale limitării activităților externe care ar putea implica utilizarea funcției, a relațiilor profesionale sau a resurselor instituției în beneficiu privat.

Regimul special al polițistului este completat de Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Art. 94 reglementează incompatibilitățile funcționarilor publici, iar art. 96 se referă expres și la funcționarii publici cu statut special.[163]

Art. 96 din Legea nr. 161/2003 prezintă o importanță deosebită pentru analiza comparativă. Norma permite funcționarilor publici, inclusiv celor cu statut special, să desfășoare activități și să dețină funcții în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice. În același timp, aceasta admite exercitarea unor funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, cu condiția ca acestea să nu se afle în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate în funcția publică, astfel cum rezultă din fișa postului.[164]

Această soluție este relevantă deoarece sistemul român nu se limitează exclusiv la enumerarea unor activități tradițional exceptate de la incompatibilitate, precum activitatea didactică, științifică și de creație. Norma utilizează și un „criteriu funcțional al legăturii cu atribuțiile de serviciu", permițând, în principiu, exercitarea unor funcții în sectorul privat atunci când nu există o legătură directă sau indirectă cu atribuțiile funcției publice.

Pentru Jandarmeria Română, regimul juridic este diferit ca fundament statutar. GRECO indică aplicabilitatea Legii nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, precum și a reglementărilor speciale de punere în aplicare. În analiza sa, GRECO a examinat distinct ofițerii de poliție și ofițerii militari ai Jandarmeriei, utilizând însă, atunci când regulile erau comune, categoria generală de personal al instituțiilor de aplicare a legii.[165]

Activitățile permise și activitățile interzise. În cazul polițiștilor, cadrul general al Legii nr. 161/2003 este completat de interdicțiile speciale stabilite prin art. 45 din Legea nr. 360/2002. Astfel, polițistului îi este interzis să efectueze, direct sau prin persoane interpuse, activități de comerț ori să participe la administrarea sau conducerea unor societăți comerciale, fiind exceptată calitatea de acționar. De asemenea, este interzisă exercitarea unor activități cu scop lucrativ de natură să lezeze onoarea și demnitatea polițistului sau prestigiul instituției din care face parte, precum și încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților.[166]

Sistemul român nu exclude însă activitățile asociative extraprofesionale. Art. 48 alin. (1) din Statutul polițistului prevede posibilitatea polițiștilor de a se asocia și de a constitui asociații cu caracter profesional, umanitar, tehnico-științific, cultural, religios și sportiv-recreativ, cu condiția ca acestea să nu afecteze îndeplinirea atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu.[167]

Din aceste dispoziții rezultă că sistemul român diferențiază între mai multe categorii de activități. Unele sunt permise de lege, altele sunt admisibile condiționat, iar o categorie distinctă este interzisă prin natura sa sau prin legătura incompatibilă cu statutul profesional. Această abordare

[162] România, Legea nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului, Monitorul Oficial al României, nr. 440 din 24 iunie 2002, art. 1–2, forma consolidată disponibilă în Portalul Legislativ al Ministerului Justiției.
[163] România, Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, art. 94 și art. 96.
[164] Ibidem, art. 96 alin. (1).
[165] GRECO, Raport de evaluare. România, cit. supra, par. 135–142 și 168–170.
[166] România, Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, art. 45 alin. (1) lit. g)–i).
[167] Ibidem, art. 48 alin. (1).

permite observarea unei combinații între „interdicția expresă” și „evaluarea funcțională a compatibilității”.

În privința personalului militar al Jandarmeriei, GRECO arată că art. 28–30 din Legea nr. 80/1995 instituie o serie de restricții privind, între altele, activitatea politică și participarea directă la conducerea sau administrarea unor organizații și societăți, sub rezerva excepțiilor stabilite de lege.[168]

Procedura de notificare și aprobare a activităților externe. Unul dintre cele mai relevante elemente ale sistemului român îl reprezintă existența unor mecanisme administrative speciale privind exercitarea altor funcții sau activități externe.

Pentru polițiști, Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 140/2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile de poliție ale Ministerului Afacerilor Interne prevede, la art. 1 lit. j), că procedura de notificare privind exercitarea altor funcții sau activități este reglementată în anexa nr. 10.[169] Pentru cadrele militare, Ordinul nr. 177/2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile militare ale Ministerului Afacerilor Interne stabilește, de asemenea, în anexa nr. 10, condițiile în care cadrele militare din MAI pot desfășura alte activități remunerate în afara programului de lucru.[170]

Potrivit constatărilor GRECO, activitățile remunerate în afara serviciului pot fi desfășurate în afara programului de lucru dacă sunt respectate mai multe condiții. Astfel, activitatea externă nu trebuie să afecteze eficiența îndeplinirii atribuțiilor funcției de bază; în desfășurarea acesteia nu pot fi utilizate echipamentele, materialele, datele sau informațiile unității; iar activitatea lucrativă nu poate fi desfășurată pentru organizații sau societăți care furnizează bunuri, execută lucrări sau prestează servicii pentru unitățile MAI.[171]

Procedura descrisă de GRECO are caracter formal și preventiv. Persoana care intenționează să desfășoare o activitate remunerată în afara serviciului trebuie să solicite aprobarea șefului sau comandantului unității printr-un raport scris. Raportul trebuie să conțină denumirea și obiectul de activitate al entității, detalii referitoare la activitățile care urmează să fie desfășurate, programul de lucru, drepturile și obligațiile persoanei în cadrul entității respective, precum și alte informații considerate relevante.[172]

După înregistrare, raportul este avizat de superiorul direct și transmis structurii de resurse umane, iar șeful sau comandantul unității examinează situația. În cazul în care activitatea contravine regulilor aplicabile, solicitarea nu este aprobată, iar motivele refuzului sunt comunicate persoanei interesate. Dacă intervin modificări în exercitarea activității externe remunerate, acestea trebuie comunicate șefului sau comandantului unității în termen de cinci zile.[173]

Din perspectivă comparativă, procedura română evidențiază câteva elemente importante: „examinarea preventivă”, „solicitarea în formă scrisă”, „identificarea beneficiarului activității”, „precizarea naturii și programului activității”, „participarea superiorului direct”, „implicarea structurii de resurse umane”, „posibilitatea unui refuz motivat” și „obligația de comunicare a modificării circumstanțelor”.

---

[168] GRECO, Raport de evaluare. România, cit. supra, par. 186–187, pp. 54–55.

[169] România, Ministerul Afacerilor Interne, Ordinul nr. 140 din 2 septembrie 2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile de poliție ale Ministerului Afacerilor Interne, Monitorul Oficial al României, nr. 702 din 9 septembrie 2016, art. 1 lit. j) și anexa nr. 10.

[170] România, Ministerul Afacerilor Interne, Ordinul nr. 177 din 16 noiembrie 2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile militare ale Ministerului Afacerilor Interne, Monitorul Oficial al României, nr. 931 din 18 noiembrie 2016, art. 1 lit. j) și anexa nr. 10.

[171] GRECO, Raport de evaluare. România, cit. supra, par. 188, p. 55.

[172] Ibidem, par. 189, p. 55.

[173] Ibidem.

Prezintă interes și distincția terminologică observabilă în actele examinate. Ordinul nr. 140/2016 utilizează noțiunea de „procedură de notificare privind exercitarea altor funcții sau activități”, în timp ce procedura descrisă de GRECO pentru activitățile remunerate presupune solicitarea și obținerea aprobării conducerii unității. Rezultă că, din punct de vedere funcțional, mecanismul nu se limitează la simpla informare a instituției, ci include verificarea compatibilității și adoptarea unei decizii administrative privind exercitarea activității.

Conflictele de interese și obligațiile de declarare. Pentru Poliția Română, GRECO constată că ofițerii de poliție sunt supuși regulilor privind conflictele de interese aplicabile funcționarilor publici, astfel cum sunt reglementate de Legea nr. 161/2003.[174]

În privința Jandarmeriei, situația constatată de GRECO a fost diferită. Raportul de evaluare din 2023 a apreciat că situațiile de conflict de interese nu erau reglementate suficient de specific și a recomandat stabilirea unor norme și proceduri privind declararea și gestionarea conflictelor de interese. Raportul de conformitate din 2025 a constatat că, deși autoritățile invocaseră existența legislației generale aplicabile și a unei proceduri privind declarațiile de avere și interese, nu fuseseră realizate progrese suficiente în reglementarea specifică a gestionării conflictelor de interese în cadrul Jandarmeriei.[175]

În ceea ce privește obligațiile de declarare a averii și intereselor, raportul GRECO din 2023 menționează că ofițerii de poliție sunt supuși obligațiilor corespunzătoare în temeiul Legii nr. 176/2010. Pentru Jandarmerie, raportul examinat consemna aplicarea obligației de declarare persoanelor cu funcții de conducere și control.[176]

Pentru obiectul prezentului studiu este importantă menținerea distincției dintre „declararea averii și intereselor personale” și „examinarea activității externe”. Declararea constituie un mecanism de transparență și control al intereselor personale și situației patrimoniale, în timp ce notificarea sau aprobarea activității externe urmărește examinarea preventivă a compatibilității unei activități concrete cu obligațiile funcției.

Prin urmare, experiența română confirmă necesitatea existenței concomitente a mai multor mecanisme care îndeplinesc funcții juridice diferite: incompatibilitatea, conflictul de interese, declararea intereselor și examinarea preventivă a activității externe.

Evidența și monitorizarea activităților externe. În Raportul de evaluare din 2023, GRECO a constatat că, deși exista un sistem de autorizare a activităților externe, nu exista o evidență centralizată a aprobărilor acordate, care să permită, între altele, asigurarea coerenței practicii. De asemenea, GRECO a constatat lipsa unui sistem instituționalizat de monitorizare, chiar dacă persoanele vizate aveau obligația de a informa instituția despre modificarea circumstanțelor.[177]

În consecință, GRECO a recomandat crearea unui registru al activităților externe sau secundare în cadrul Poliției și Jandarmeriei și dezvoltarea unor mecanisme eficiente de supraveghere.

În Raportul de conformitate adoptat la 6 iunie 2025, GRECO a constatat progrese în aplicarea primei componente a recomandării. Sistemul centralizat și integrat de management electronic al resurselor umane, platforma „e-MRU”, utilizată atât de Poliție, cât și de Jandarmerie, a fost actualizat pentru a include o secțiune destinată înregistrării activităților externe sau secundare. Datele sunt introduse după aprobarea cererii de către șeful unității.[178]

---

[174] Ibidem, par. 184, p. 54.
[175] Ibidem, par. 185, p. 54; GRECO, Runda a cincea de evaluare. Raport de conformitate. România, GrecoRC5(2025)11, adoptat la 6 iunie 2025, publicat la 5 august 2025, par. 112–114, p. 21.
[176] GRECO, Raport de evaluare. România, cit. supra, par. 185 și 196–198, pp. 54 și 57.
[177] Ibidem, par. 190, p. 55.
[178] GRECO, Raport de conformitate. România, GrecoRC5(2025)11, cit. supra, par. 115–118, p. 22.

Potrivit informațiilor furnizate pentru GRECO de autoritățile române, până la momentul raportării fuseseră înregistrate aproximativ 5.400 de cereri, iar aproximativ 4.800 de persoane erau autorizate să desfășoare activități externe. GRECO a considerat aceste informații suficiente pentru a constata implementarea primei părți a recomandării, referitoare la evidență.[179]

În schimb, componenta referitoare la monitorizarea efectivă era încă în curs de dezvoltare. Autoritățile au indicat intenția de a introduce verificarea regulată a activităților secundare în viitorul Cod de etică, iar GRECO a concluzionat că recomandarea privind registrul și supravegherea activităților externe era „parțial implementată".[180]

Evoluția sistemului român este relevantă pentru cercetarea de față. Aceasta demonstrează că existența unei proceduri de notificare sau aprobare nu este, prin ea însăși, suficientă. Un mecanism complet presupune cel puțin trei etape distincte: examinarea preventivă, evidența activității aprobate, monitorizarea respectării condițiilor și reevaluarea în cazul schimbării circumstanțelor.

Experiența română evidențiază, în același timp, avantajul integrării evidenței activităților externe într-un sistem electronic deja utilizat pentru managementul resurselor umane, în locul constituirii unor registre izolate în fiecare structură.

Formele de răspundere și consecințele juridice ale încălcării regulilor. Legea nr. 360/2002 consacră, în art. 55, principiul potrivit căruia încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu poate angaja, după caz, răspunderea disciplinară, materială, civilă sau penală a polițistului.[181]

Din perspectiva specifică a studiului, art. 57 lit. k) prezintă o importanță directă, întrucât califică drept abatere disciplinară încălcarea prevederilor referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicțiile stabilite prin lege, în măsura în care fapta nu este săvârșită în condiții care să-i confere caracter penal.[182]

Art. 58 din Statutul polițistului prevede un sistem gradual de sancțiuni disciplinare, care include mustrarea scrisă, diminuarea salariului funcției de bază, amânarea promovării, trecerea într-o funcție inferioară și destituirea din poliție.[183]

Această structură confirmă faptul că nerespectarea regimului activităților externe poate produce consecințe juridice diferite, în funcție de natura și gravitatea conduitei: refuzul aprobării activității, obligația încetării unei situații incompatibile, aplicarea unei sancțiuni disciplinare sau, atunci când sunt întrunite elementele unei infracțiuni, atragerea la răspundere penală.

Caracterizarea modelului român. Analiza cadrului juridic și a constatărilor GRECO permite caracterizarea sistemului român ca un „model mixt, bazat pe permisiune condiționată, interdicții speciale și examinarea preventivă a activităților externe".

Acesta nu poate fi calificat drept un model strict restrictiv. Art. 96 din Legea nr. 161/2003 admite nu numai activitățile didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, ci și exercitarea unor funcții în sectorul privat, cu condiția inexistenței unei legături directe sau indirecte cu atribuțiile funcției publice. În paralel, Statutul polițistului menține interdicții exprese pentru activitatea de comerț, participarea la administrarea sau conducerea societăților comerciale și activitățile lucrative incompatibile cu onoarea funcției ori prestigiul instituției.

O caracteristică importantă a modelului o constituie „verificarea preventivă individualizată". Pentru activitățile externe supuse procedurii descrise anterior sunt examinate identitatea și domeniul

[179] Ibidem, par. 116–117, p. 22.
[180] Ibidem, par. 117–118, p. 22.
[181] România, Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, art. 55.
[182] Ibidem, art. 57 lit. k).
[183] Ibidem, art. 58 alin. (1).

de activitate al entității, natura activității, programul acesteia și alte informații relevante. Mecanismul implică superiorul direct, structura de resurse umane și conducătorul sau comandantul unității, iar modificarea circumstanțelor trebuie comunicată ulterior.

În același timp, evoluția constatată de GRECO între 2023 și 2025 evidențiază trecerea graduală de la un sistem bazat predominant pe examinarea individuală și aprobarea activității spre un mecanism mai complex, care include și evidența centralizată electronică. Componenta de monitorizare continuă rămânea însă, la data Raportului de conformitate din 2025, în curs de consolidare.

Relevanța experienței României pentru Republica Moldova. Pentru Republica Moldova, experiența României prezintă interes prin mai multe elemente care pot fi examinate în vederea unei eventuale adaptări la cadrul aplicabil funcționarilor publici cu statut special din sistemul MAI.

În primul rând, este relevantă utilizarea „criteriului legăturii directe sau indirecte dintre activitatea externă și atribuțiile funcției", care permite o evaluare mai nuanțată decât un sistem construit exclusiv pe enumerarea limitativă a activităților permise.

În al doilea rând, prezintă interes structura procedurii preventive: solicitarea în scris, identificarea beneficiarului activității, descrierea naturii activității și a programului acesteia, participarea superiorului direct și a resurselor umane, decizia conducătorului unității și obligația de comunicare a modificărilor ulterioare.

În al treilea rând, experiența română confirmă necesitatea completării procedurii inițiale printr-un mecanism de „evidență centralizată și monitorizare ulterioară". Introducerea activităților externe în platforma electronică e-MRU constituie o soluție instituțională relevantă, întrucât integrează evidența acestor activități în managementul general al resurselor umane.

În același timp, experiența română ridică o problemă care prezintă interes pentru studiul nostru: necesitatea evaluării activităților externe nu numai prin prisma caracterului lor remunerat. Și o activitate neremunerată poate deveni relevantă pentru integritatea funcției dacă, prin beneficiarul său, domeniul în care este exercitată, relația cu atribuțiile de serviciu sau intensitatea implicării, poate genera un conflict de interese, o aparență de parțialitate, dependență față de un terț ori afectarea disponibilității pentru serviciu. Aceasta reprezintă o concluzie analitică ce urmează să fie verificată prin compararea cu soluțiile adoptate în celelalte state analizate.

Concluzie intermediară. Experiența României evidențiază un sistem în care protecția integrității funcției nu se realizează exclusiv prin interdicții absolute. Regimul combină activități expres admise, permisiunea condiționată a unor activități private fără legătură directă sau indirectă cu atribuțiile funcției, interdicții specifice statutului profesional și mecanisme preventive de notificare și aprobare.

Pentru cercetarea de față prezintă o importanță particulară evoluția sistemului român de la „verificarea preventivă a activității externe", la „înregistrarea centralizată electronică" și, în perspectiva indicată de GRECO, la „monitorizarea regulată a activităților secundare". Această succesiune poate constitui un reper important în analiza posibilității instituirii în cadrul MAI al Republicii Moldova a unui mecanism integrat de notificare, evaluare, autorizare, evidență și monitorizare a activităților externe.

4.2.2. Bulgaria. Regimul juridic aplicabil activităților externe ale funcționarilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Bulgaria este construit pe un model predominant restrictiv, dar semnificativ mai nuanțat decât ar putea rezulta dintr-o lectură exclusivă a Raportului de evaluare GRECO. Nucleul normativ al acestui regim se regăsește în Legea privind Ministerul Afacerilor Interne (Закон за Министерството на вътрешните работи), în special în art. 153,

dispoziție care stabilește atât interdicțiile și incompatibilitățile, cât și categoriile de activități și situații exceptate de la acestea.[184] Regimul este completat de normele referitoare la declararea intereselor private și verificarea incompatibilităților, precum și, pe plan deontologic, de Codul de etică al funcționarilor publici din Ministerul Afacerilor Interne. Cea de-a cincea rundă de evaluare GRECO a analizat, în privința Bulgariei, inclusiv conflictele de interese, restricțiile privind anumite activități, declarațiile de interese și mecanismele de aplicare a acestor reguli în cadrul structurilor de aplicare a legii.[185]

Regula generală și sfera incompatibilităților. Punctul de plecare al reglementării bulgare este interdicția cumulului serviciului în Ministerul Afacerilor Interne cu alte forme de activitate incompatibile. Potrivit art. 153 alin. (1) din Legea privind Ministerul Afacerilor Interne, funcționarii publici ai ministerului nu pot exercita o altă funcție publică, cu excepția situațiilor prevăzute de aceeași lege sau de alte acte legislative. Alin. (2) formulează, la rândul său, regula generală potrivit căreia funcționarii nu pot desfășura activități incompatibile cu serviciul lor.[186]

Legiuitorul bulgar nu se limitează însă la formularea unei incompatibilități generale, ci enumeră în art. 153 alin. (3) situațiile care constituie incompatibilități cu serviciul în cadrul MAI. Acestea includ:

– existența unei relații ierarhice directe de conducere și control între funcționar și soțul sau soția acestuia, persoana cu care conviețuiește de fapt, rudele în linie dreaptă, rudele colaterale până la gradul al patrulea inclusiv și afinii până la gradul al doilea inclusiv;

– calitatea de comerciant individual, asociat cu răspundere nelimitată într-o societate comercială, administrator, mandatar comercial, reprezentant comercial, procurist, intermediar comercial, lichidator sau administrator judiciar, precum și calitatea de membru al unui organ de conducere ori de control al unei societăți comerciale sau cooperative;

– desfășurarea unei activități comerciale;

– desfășurarea unei activități în baza unui contract individual de muncă sau a unui contract civil, sub rezerva excepțiilor expres prevăzute de lege;

– exercitarea anumitor mandate elective, printre care cele de președinte, vicepreședinte, deputat, membru al Parlamentului European ales în Bulgaria, primar sau consilier municipal.[187]

Prin urmare, în ceea ce privește activitățile externe, soluția legislativă de bază este una restrictivă: „funcționarul public din MAI nu beneficiază de o libertate generală de a încheia un al doilea contract de muncă sau un contract civil", urmând ca activitățile admisibile să rezulte din excepțiile expres stabilite de lege. Din punct de vedere al tehnicii de reglementare, sistemul bulgar

[184] REPUBLICA BULGARIA. Закон за Министерството на вътрешните работи [Legea privind Ministerul Afacerilor Interne], promulgată în Държавен вестник [Monitorul Oficial], nr. 53 din 27 iunie 2014, cu modificările și completările ulterioare, în special art. 153–154.

[185] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Bulgaria. GrecoEval5Rep(2022)9, adoptat la 2 decembrie 2022 și publicat la 19 ianuarie 2023, în special pct. 171–180.

[186] Закон за Министерството на вътрешните работи, cit. supra, art. 153 alin. (1)–(3). Potrivit alin. (3), constituie situații de incompatibilitate, între altele, raporturile ierarhice directe cu anumite rude sau persoane apropiate, calitatea de comerciant individual ori de titular al unor funcții de conducere sau control în societăți comerciale și cooperative, desfășurarea activității comerciale, munca în baza unui contract individual de muncă sau a unui contract civil, cu excepțiile expres prevăzute, precum și exercitarea anumitor mandate elective.

[187] Закон за Министерството на вътрешните работи, cit. supra, art. 153 alin. (1)–(3). Potrivit alin. (3), constituie situații de incompatibilitate, între altele, raporturile ierarhice directe cu anumite rude sau persoane apropiate, calitatea de comerciant individual ori de titular al unor funcții de conducere sau control în societăți comerciale și cooperative, desfășurarea activității comerciale, munca în baza unui contract individual de muncă sau a unui contract civil, cu excepțiile expres prevăzute, precum și exercitarea anumitor mandate elective.

este construit, așadar, pe principiul incompatibilității legale, iar nu pe principiul libertății de exercitare a activităților secundare, limitată numai în cazurile individuale de conflict de interese.

În același timp, legea face distincție între „activitatea comercială propriu-zisă" și simpla deținere a unor interese patrimoniale. Potrivit art. 153 alin. (4), deținerea de acțiuni, participarea la procesele de privatizare prin bonuri de privatizare, precum și anumite forme de participare în cooperative legate de terenuri agricole sau păduri asupra cărora a fost restabilit dreptul de proprietate nu sunt considerate activități comerciale în sensul incompatibilității prevăzute de art. 153 alin. (3).[188]

Activitățile permise și excepțiile de la incompatibilitate. O analiză directă a art. 153 evidențiază faptul că regimul bulgar al activităților externe este mai complex decât rezumatul prezentat în Raportul de evaluare GRECO. Raportul GRECO descrie în principal incompatibilitățile prevăzute la art. 153 alin. (3), subliniind că activitatea desfășurată în baza unui raport de muncă sau a unui contract civil este, în principiu, incompatibilă cu serviciul în MAI, cu excepția activităților științifice, didactice și a exercitării drepturilor de autor. Raportul menționează, de asemenea, excluderea anumitor forme de deținere patrimonială din noțiunea de activitate comercială.

Lectura textului legal integral demonstrează însă existența a "două niveluri distincte de excepții". Primul nivel este prevăzut chiar de art. 153 alin. (3) pct. 4. Deși munca externă în baza unui raport de muncă sau a unui contract civil reprezintă, ca regulă, o incompatibilitate, legea exceptează activitatea științifică, activitatea didactică, exercitarea drepturilor de autor. Aceste activități pot fi realizate potrivit procedurii stabilite de ministrul afacerilor interne. Prin urmare, ele constituie excepții directe de la incompatibilitatea referitoare la munca prestată în temeiul unui raport de muncă sau al unui contract civil.

Al doilea nivel, care trebuie evidențiat distinct, rezultă din art. 153 alin. (5). Această dispoziție stabilește expres mai multe situații în care incompatibilitatea cu serviciul în Ministerul Afacerilor Interne nu există. În primul rând, sunt exceptate situațiile prevăzute de art. 97 din lege. Acestea se referă la mecanismele speciale de desfășurare a activității sub acoperire, inclusiv posibilitatea ca organele de poliție să ocupe posturi sub acoperire în administrația publică și în persoane juridice, precum și situația în care angajați ai acestor structuri devin funcționari sub acoperire ai MAI după numirea lor în serviciul ministerului. Este evident că această excepție are o natură funcțională și operativă și nu reprezintă o veritabilă activitate profesională externă desfășurată în interes personal.[189]

În al doilea rând, legea exclude existența incompatibilității în cazul "participării la persoane juridice fără scop lucrativ desemnate să desfășoare activități de interes public". Această excepție este relevantă pentru analiza comparativă deoarece demonstrează că sistemul bulgar nu tratează orice participare externă organizată ca fiind, prin ea însăși, incompatibilă cu statutul funcționarului MAI. Legiuitorul distinge participarea în organizații de interes public de implicarea în societăți comerciale și de desfășurarea unei activități comerciale propriu-zise.

În al treilea rând, incompatibilitatea nu există în cazul „implementării și/sau gestionării unor proiecte legate de activitatea Ministerului Afacerilor Interne, finanțate sau cofinanțate prin programe ori mecanisme ale Uniunii Europene sau prin alte programe și acorduri internaționale", activitatea putând fi realizată în temeiul unui contract civil. Această excepție are o importanță particulară: legea permite o formă de activitate remunerată în baza unui contract civil atunci când există o legătură instituțională directă între activitatea prestată, misiunea MAI și sursa europeană sau internațională de

[188] Ibidem, art. 153 alin. (4). Dispoziția exclude din noțiunea de activitate comercială, în sensul regimului incompatibilităților, deținerea de acțiuni, participarea la privatizare prin bonuri de privatizare și anumite forme de participare la cooperative cu terenuri agricole sau păduri asupra cărora a fost restabilit dreptul de proprietate.
[189] Bulgaria: Закон за Министерството на вътрешните работи. Art.10, alin.3.

finanțare. Astfel, criteriul utilizat de legiuitor nu este numai natura juridică a contractului, ci și finalitatea activității și legătura sa cu interesul instituțional.[190]

În al patrulea rând, sunt exceptate „participarea în organizațiile sindicale prevăzute de art. 242 din lege", precum și activitatea desfășurată în baza unui contract de muncă sau a unui contract civil cu organizația sindicală respectivă, pe durata concediului prevăzut de art. 189 alin. (1) pct. 7. Art. 242 recunoaște angajaților MAI dreptul de asociere sindicală pentru apărarea drepturilor și intereselor lor de muncă și social-economice, stabilind totodată reguli speciale privind organizarea sindicală a funcționarilor publici din MAI.

În consecință, noțiunea de „activități permise" trebuie înțeleasă, în cazul Bulgariei, într-un sens mai larg decât simpla enumerare a activităților științifice, didactice și de creație intelectuală. Regimul legal cuprinde, pe lângă aceste activități, anumite forme de participare în sectorul neguvernamental de interes public, participarea la proiecte instituționale finanțate sau cofinanțate prin programe europene și internaționale și anumite activități legate de reprezentarea sindicală. Aceste excepții nu transformă însă sistemul într-unul liberal: ele sunt „expres și limitativ prevăzute de lege" și sunt justificate, în principal, prin caracterul lor științific, didactic, creativ, public, instituțional sau de reprezentare profesională.

Declararea incompatibilităților și mecanismele de control. Caracterul restrictiv al modelului bulgar este consolidat prin mecanisme de declarare și verificare. Art. 153 alin. (6) prevede obligația funcționarului de a depune, în termen de șapte zile de la apariția circumstanțelor prevăzute de alin. (1) și (3), o declarație privind situația respectivă. Această obligație transformă regimul incompatibilităților dintr-un sistem bazat exclusiv pe interdicții într-un mecanism de control continuu, în care funcționarului îi revine obligația de a informa instituția despre schimbările relevante survenite pe durata raportului de serviciu.

În plus, la angajarea în serviciul MAI sunt utilizate declarații privind circumstanțele de incompatibilitate prevăzute de art. 153 alin. (1) și (3). Existența actuală a acestei proceduri este confirmată inclusiv de modelele de declarații utilizate în procesul de recrutare al MAI. GRECO a constatat, de asemenea, că posibilele incompatibilități sunt verificate la intrarea în serviciu, iar în timpul carierei sesizările referitoare la incompatibilități sunt supuse examinării; schimbările de circumstanțe susceptibile să genereze incompatibilități trebuie notificate în termen de șapte zile și verificate ulterior.

Regimul incompatibilităților este corelat cu cel al conflictelor de interese. În redactarea în vigoare după modificările legislative din 2026, art. 154 alin. (1) obligă funcționarii publici ai MAI să declare, potrivit procedurii stabilite de legislația relevantă, orice interes privat pe care îl au în legătură cu funcțiile unității structurale în care lucrează. Această obligație trebuie interpretată ca un nivel distinct de protecție: art. 153 urmărește, în principal, existența unor situații juridice obiective de incompatibilitate, în timp ce art. 154 vizează interesele private susceptibile să interfereze cu exercitarea atribuțiilor profesionale.[191]

Importanța obligațiilor de declarare este întărită prin regimul disciplinar. Art. 203 din Legea privind Ministerul Afacerilor Interne include neîndeplinirea obligațiilor de declarare prevăzute de art. 153 alin. (6) și art. 154 alin. (4) între abaterile grave de la disciplina de serviciu pentru care legea

[190] Bulgaria: Закон за Министерството на вътрешните работи. Art.153, alin.5, p.3.

[191] Bulgaria: Закон за Министерството на вътрешните работи, cit. supra, art. 154 alin. (1)–(3). În redactarea în vigoare, funcționarii publici au obligația de a declara orice interes privat legat de funcțiile unității structurale în care activează și de a nu participa la examinarea, pregătirea sau adoptarea deciziilor atunci când ei ori persoanele afiliate au un interes sau când relațiile cu persoanele interesate pot genera îndoieli întemeiate asupra imparțialității lor.

prevede sancțiunea disciplinară a concedierii.[192] Prin urmare, obligația de declarare nu are un caracter pur formal, ci este integrată într-un mecanism de răspundere disciplinară severă.

Datele examinate de GRECO confirmă existența unei practici instituționale de verificare. Raportul de evaluare menționează că, în perioada 1 ianuarie 2019–11 aprilie 2022, Direcția Inspectorat din MAI a verificat 2.553 de declarații de incompatibilitate, dintre care 2.080 aparțineau funcționarilor publici din structurile de poliție, protecție împotriva incendiilor și protecție civilă. Raportul mai arată că, între 11 aprilie și 8 noiembrie 2022, au fost verificate alte 16 declarații de incompatibilitate, fără a fi constatate situații de neconformitate. [193]

Consolidarea dimensiunii deontologice în urma evaluării GRECO. Raportul GRECO este important pentru înțelegerea regimului bulgar, dar rolul său trebuie evaluat corect. Recomandarea GRECO nu a urmărit în primul rând modificarea listei incompatibilităților din art. 153, ci consolidarea cadrului etic și practic privind riscurile de integritate, inclusiv cele generate de activitățile externe. În Raportul de evaluare, GRECO a recomandat ca Codul de etică aplicabil poliției să reglementeze în detaliu conflictele de interese, cadourile, contactele cu terții, activitățile externe și utilizarea informațiilor confidențiale și să fie completat cu orientări practice adaptate situațiilor profesionale și cu un mecanism de aplicare.[194]

Ca urmare a procesului de conformare, Codul de etică al funcționarilor publici din MAI a fost modificat în 2024. Modificările au introdus sau au consolidat reguli privind independența față de interesele personale sau ale terților, conflictul de interese, cadourile, avantajele, contactele cu terții și relațiile extraprofesionale. Codul conține în prezent o secțiune distinctă intitulată „Relații extraprofesionale", care prevede că funcționarul nu trebuie să facă parte din grupuri sau asociații și trebuie să se abțină de la relații cu persoane ori grupuri care pot influența îndeplinirea atribuțiilor sale. De asemenea, funcționarului îi este interzis să participe la întâlniri cu părți interesate sau să ofere consultații privind probleme aflate în competența MAI, cu excepția situațiilor în care este autorizat în mod expres sau activitatea rezultă din funcțiile ori sarcinile sale oficiale.[195]

Raportul de conformitate GRECO, adoptat în noiembrie 2024 și publicat la 6 februarie 2025, a constatat că modificările Codului de etică au extins reglementarea asupra integrității, conflictelor de interese, cadourilor, contactelor cu terții, activităților externe, utilizării rețelelor sociale și protecției informațiilor clasificate. GRECO a luat act și de aprobarea, în octombrie 2024, a unor orientări privind aplicarea Codului de etică și a concluzionat că recomandarea referitoare la această materie – recomandarea XIX – a fost „implementată satisfăcător". [196]

---

[192] Ibidem, art. 203 alin. (1) pct. 3. Nedepunerea declarației prevăzute de art. 153 alin. (6), precum și a declarației prevăzute de art. 154 alin. (4), este calificată drept abatere gravă de la disciplina de serviciu pentru care legea prevede sancțiunea disciplinară a concedierii.

[193] GRECO. Evaluation Report Bulgaria, cit. supra, pct. 173–178. Conform datelor comunicate GRECO, în perioada 1 ianuarie 2019–11 aprilie 2022 Direcția Inspectorat a verificat 2.553 de declarații de incompatibilitate, dintre care 2.080 aparțineau funcționarilor publici din poliție, protecția împotriva incendiilor și protecția populației. Raportul menționează, de asemenea, verificarea altor 16 declarații în perioada 11 aprilie–8 noiembrie 2022, fără constatarea unor cazuri de neconformitate.

[194] GRECO. Evaluation Report Bulgaria, cit. supra, pct. 146 și Recomandarea XIX. GRECO a recomandat ca Codul de etică aplicabil poliției să reglementeze în detaliu principalele domenii de integritate, inclusiv conflictele de interese, cadourile, contactele cu terții, activitățile externe și utilizarea informațiilor confidențiale, precum și să fie completat cu orientări practice adaptate și cu un mecanism de aplicare.

[195] Bulgaria: Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи [Codul de etică pentru conduita funcționarilor publici din Ministerul Afacerilor Interne], astfel cum a fost modificat în 2024, în special pct. 41b–54b. Modificările au consolidat normele privind independența față de interesele personale și ale terților, conflictul de interese, cadourile și avantajele, precum și relațiile extraprofesionale.

[196] GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Bulgaria. GrecoRC5(2024)14, adoptat la 22 noiembrie 2024 și publicat la 6 februarie 2025, pct. 93–96. GRECO a constatat că modificarea Codului de etică a extins reglementarea

Apreciere analitică asupra modelului bulgar. Analiza cumulativă a dispozițiilor legale și a documentelor GRECO permite calificarea modelului bulgar drept un „model restrictiv", dar „diferențiat funcțional".

Caracterul său restrictiv rezultă din faptul că funcționarului public din MAI îi este interzis, ca regulă, să exercite o altă funcție publică, să desfășoare activități comerciale, să ocupe anumite poziții în societăți comerciale sau cooperative și să muncească în baza unui contract de muncă ori a unui contract civil în afara cazurilor expres permise.

Caracterul său diferențiat rezultă însă din faptul că legea instituie mai multe categorii de excepții. Pe lângă activitățile științifice, didactice și cele legate de exercitarea drepturilor de autor, sunt recunoscute situații speciale privind participarea la persoane juridice fără scop lucrativ care desfășoară activități de interes public, implementarea sau gestionarea proiectelor MAI finanțate ori cofinanțate prin mecanisme europene și internaționale și anumite activități sindicale.

Prin urmare, „modelul bulgar" nu trebuie prezentat ca un sistem al interdicției absolute a activităților externe. Formula sa juridică este mai exact exprimată prin următoarea succesiune: interdicție de principiu, incompatibilități expres enumerate, excepții legale limitative, obligație de declarare, verificare instituțională, control al conflictelor de interese, reguli etice privind relațiile și activitățile extraprofesionale.

Din perspectiva prezentului studiu, experiența Bulgariei prezintă interes deoarece demonstrează posibilitatea construirii unui regim care păstrează caracterul restrictiv necesar funcțiilor de aplicare a legii, dar care evită o interdicție nediferențiată. Activitățile externe sunt evaluate indirect prin natura și finalitatea lor: activitățile comerciale și relațiile contractuale private sunt, ca regulă, incompatibile, în timp ce activitățile științifice, didactice, de creație intelectuală, cele de interes public, proiectele instituționale cu finanțare europeană sau internațională și anumite activități sindicale beneficiază de derogări expres prevăzute.

În acest sens, principala concluzie care poate fi valorificată în cadrul analizei comparative este că reglementarea eficientă a activităților externe nu presupune în mod necesar alegerea între libertatea totală și interdicția absolută. Modelul bulgar construiește o soluție intermediară: interdicția reprezintă regula, excepțiile sunt stabilite legislativ în funcție de natura și scopul activității, iar riscurile reziduale sunt gestionate prin declarare, verificarea incompatibilităților, norme privind conflictele de interese și reguli deontologice aplicabile inclusiv comportamentului extraprofesional. Această arhitectură normativă poate constitui un reper comparativ relevant pentru evaluarea și eventuala dezvoltare a regimului juridic aplicabil activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special din sistemul afacerilor interne.

Consider că această variantă este solidă, deoarece nu mai confundă prezentarea sintetică GRECO cu conținutul integral al legislației bulgare și evidențiază exact arhitectura art. 153.

4.2.3. Polonia

Regimul juridic al activităților externe desfășurate de polițiști în Polonia este construit pe un model distinct de cel identificat în România și Bulgaria. Elementul central al acestuia îl constituie „autorizarea prealabilă individuală a activității lucrative exercitate în afara serviciului", completată de interdicții materiale privind activitățile incompatibile cu obligațiile funcției sau susceptibile să

asupra conflictelor de interese, cadourilor, contactelor cu terții, activităților externe, utilizării rețelelor sociale și protecției informațiilor clasificate și a concluzionat că Recomandarea XIX a fost implementată satisfăcător.

afecteze încrederea în Poliție, precum și de mecanisme de transparență patrimonială, control instituțional și răspundere disciplinară.[197]

Cadrul normativ principal este reprezentat de Legea din 6 aprilie 1990 privind Poliția (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji), în special art. 62, care reglementează activitatea de muncă externă și obligațiile de declarare patrimonială. Procedura de soluționare a cererilor referitoare la exercitarea unei activități de muncă externă este completată prin Regulamentul ministrului afacerilor interne din 14 mai 2013 privind drepturile și obligațiile detaliate și desfășurarea serviciului polițiștilor. Reglementările sunt specificate și de reglementările speciale privind supravegherea exercitată de ministrul competent în domeniul afacerilor interne și de normele de etică profesională aplicabile polițiștilor.[198]

Regula generală: acordul scris prealabil și limitele materiale ale activității externe. Potrivit art. 62 alin. (1) din Legea privind Poliția, polițistul nu poate desfășura o activitate externă de muncă în afara serviciului fără acordul scris al superiorului și, totodată, nu poate exercita activități sau ocupații contrare obligațiilor care rezultă din lege ori susceptibile să submineze încrederea în Poliție.[199]

Din formularea acestei dispoziții pot fi desprinse trei componente juridice distincte:

a) obligația obținerii acordului scris prealabil pentru desfășurarea unei activități de muncă în afara serviciului;

b) interdicția exercitării unor activități contrare obligațiilor care decurg din statutul juridic al polițistului;

c) interdicția exercitării unor activități care subminează încrederea în Poliție.

Această structură este importantă pentru calificarea juridică a modelului polonez. Existența acordului superiorului constituie o condiție necesară pentru exercitarea activității de muncă externă, însă acordul nu poate înlătura caracterul incompatibil al unei activități care, prin natura sa, este contrară obligațiilor profesionale ori afectează încrederea publicului în instituția polițienească. Cu alte cuvinte, autorizarea prealabilă și compatibilitatea materială a activității reprezintă condiții distincte și cumulative.[200]

Prin urmare, sistemul polonez nu consacră libertatea necondiționată a polițistului de a desfășura activități externe. Polițistul nu poate aprecia unilateral că o anumită activitate remunerată este compatibilă cu statutul său profesional. Evaluarea este transferată, într-o primă etapă, la nivel instituțional, prin mecanismul solicitării și acordării consimțământului scris.

---

[197] POLONIA. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji [Legea din 6 aprilie 1990 privind Poliția], text consolidat publicat prin Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej din 10 aprilie 2025, Dziennik Ustaw, 2025, poz. 636, în special art. 62. Actul figurează în baza oficială a legislației poloneze ca act în vigoare.

[198] POLONIA. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, cit. supra, art. 62; POLONIA. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów [Regulamentul ministrului afacerilor interne din 14 mai 2013 privind drepturile și obligațiile detaliate și desfășurarea serviciului polițiștilor], text consolidat, Dziennik Ustaw, 2023, poz. 2269; POLONIA. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych [Legea din 21 iunie 1996 privind formele speciale de exercitare a supravegherii de către ministrul competent în domeniul afacerilor interne], text consolidat, Dziennik Ustaw, 2024, poz. 309.

[199] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, cit. supra, art. 62 alin. (1): norma condiționează activitatea lucrativă externă de existența acordului scris al superiorului și interzice activitățile contrare obligațiilor rezultate din lege sau susceptibile să submineze încrederea în Poliție.

[200] Pentru analiza structurii art. 62 alin. (1), a se vedea și GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Poland, GrecoEval5Rep(2018)1, adoptat la 7 decembrie 2018 și publicat la 28 ianuarie 2019, pct. 126–130. GRECO examinează separat existența regimului legal al activităților externe și deficiențele mecanismului practic de autorizare și monitorizare.

În același timp, criteriile materiale prevăzute de lege, precum respectarea obligațiilor specifice funcției și menținerea încrederii în Poliție, permit o evaluare mai largă decât simpla constatare a existenței unui conflict direct între activitatea externă și o anumită atribuție de serviciu. În opinia noastră, din formularea art. 62 rezultă că trebuie luate în considerare și riscurile privind imparțialitatea funcționarului, utilizarea autorității profesionale în interes privat și afectarea reputației instituționale. Această concluzie interpretativă este susținută și de normele speciale privind utilizarea funcției și de principiile de etică profesională aplicabile polițiștilor.[201]

Activitățile externe permise: evaluare individuală în locul unei liste legale închise. O particularitate importantă a sistemului polonez constă în faptul că art. 62 din Legea privind Poliția nu stabilește o listă exhaustivă a activităților externe permise. Spre deosebire de soluția bulgară, legea poloneză nu exceptează în mod categoric, prin însăși natura lor, activitățile științifice, didactice, de creație intelectuală sau alte categorii determinate de activități.

Mecanismul este diferit. Atunci când activitatea externă are caracter de prestare a muncii, aceasta este supusă regulii generale a acordului scris prealabil. În consecință, în lipsa unei derogări exprese în art. 62, activitățile didactice, științifice, de expertiză, consultanță sau alte activități profesionale remunerate trebuie evaluate prin intermediul mecanismului general de autorizare.[202]

Această soluție oferă sistemului polonez o anumită flexibilitate. Compatibilitatea nu este determinată exclusiv prin apartenența formală a activității la o categorie legală, ci poate fi evaluată în funcție de circumstanțele concrete: natura activității, durata și intensitatea acesteia, beneficiarul serviciilor, existența unor legături cu domeniul de competență al polițistului, riscul utilizării informațiilor obținute în legătură cu serviciu și posibilitatea afectării încrederii publicului în Poliție.

Trebuie remarcată, însă, o delimitare juridică importantă. Obligația acordului scris prevăzută expres de art. 62 alin. (1) este formulată în raport cu „activitatea de muncă externă". Aceasta nu înseamnă că orice activitate neremunerată este automat lipsită de relevanță pentru regimul de integritate. Interdicțiile privind activitățile contrare obligațiilor profesionale sau susceptibile să submineze încrederea în Poliție au o funcție autonomă de protecție. Mai mult, tocmai riscurile generate de activități secundare remunerate și neremunerate au determinat GRECO să recomande Poloniei instituirea unui sistem coerent și uniform de autorizare și monitorizare a acestora.[203]

Această diferență dintre formularea normei naționale, centrată asupra activității externe de muncă, și perspectiva mai largă adoptată de GRECO prezintă relevanță pentru analiza comparativă. Ea arată că, din perspectiva prevenirii conflictelor de interese, caracterul neremunerat al unei activități nu exclude, prin el însuși, existența unui risc de integritate.

Procedura de autorizare. Procedura de examinare a cererilor privind activitatea lucrativă externă este integrată în mecanismul general de soluționare a problemelor de personal din cadrul Poliției. Regulamentul ministrului afacerilor interne din 14 mai 2013 include acordarea autorizației pentru desfășurarea unei activități lucrative în afara serviciului printre problemele de personal care se

[201] A se vedea, în coroborare, Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, cit. supra, art. 7 alin. (1), precum și KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI. Zasady etyki zawodowej policjanta [Principiile de etică profesională ale polițistului], anexă la Zarządzenie nr. 805 Komendanta Głównego Policji din 31 decembrie 2003, în special § 11, § 12 și § 23.

[202] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, cit. supra, art. 62 alin. (1). Dispoziția nu instituie, în cadrul regimului general al polițistului, o listă de activități lucrative exceptate automat de la obligația autorizării.

[203] GRECO. Evaluation Report Poland, cit. supra, pct. 130 și Recomandarea XVIII. GRECO a recomandat dezvoltarea unui sistem uniform de autorizare a activităților secundare, remunerate sau neremunerate, în Poliție și Poliția de Frontieră, însoțit de monitorizarea efectivă după acordarea permisiunii.

soluționează în cadrul raportului de serviciu.[204] Polițistul înaintează cererea pe cale ierarhică, prin intermediul superiorului direct. Atunci când superiorul direct nu este competent să soluționeze problema, acesta transmite cererea superiorului competent, împreună cu propria opinie asupra modului de soluționare, într-un termen de șapte zile. Ca regulă generală, polițistul trebuie informat despre soluția adoptată într-un termen de 30 de zile, dacă dispoziții speciale nu stabilesc un alt termen.[205]

Din perspectiva tehnicii juridice, această procedură confirmă faptul că autorizarea activității externe este tratată ca o problemă de administrare a raportului de serviciu. Modelul acordă un rol important evaluării manageriale efectuate pe cale ierarhică.

Totuși, acest caracter descentralizat al mecanismului a constituit una dintre principalele vulnerabilități identificate de GRECO. Raportul de evaluare privind Polonia a constatat că autorizațiile pentru activități secundare erau acordate, în practică, de superiorii sau conducătorii unităților, fără existența unui sistem central care să permită obținerea unei imagini de ansamblu asupra activităților autorizate. GRECO a evidențiat, de asemenea, lipsa clarității privind modalitatea de contestare a refuzului și insuficiența mecanismelor de monitorizare a activității după acordarea permisiunii.[206]

Așadar, problema identificată de GRECO nu a constat în absența totală a unui mecanism de autorizare. Un asemenea mecanism este consacrat expres de art. 62 alin. (1) din Legea privind Poliția. Critica a vizat „fragmentarea practicii decizionale", insuficiența standardizării criteriilor și lipsa unui control ulterior eficient asupra activităților autorizate.

Această observație are o relevanță deosebită pentru prezentul studiu. Simplul fapt al instituirii unei obligații de autorizare prealabilă nu garantează eficiența mecanismului. Pentru a preveni conflictele de interese și practicile neuniforme, autorizarea trebuie însoțită de criterii clare, evidență instituțională, obligația notificării schimbării circumstanțelor și posibilitatea reexaminării sau revocării permisiunii.

Interdicția utilizării funcției, informațiilor și resurselor publice în scop privat. Regimul prevăzut de Legea privind Poliția este completat de dispozițiile legislației speciale privind supravegherea exercitată de ministrul afacerilor interne. Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea din 21 iunie 1996 privind formele speciale de exercitare a supravegherii de către ministrul afacerilor interne, funcționarii și angajații structurilor vizate de lege nu pot participa la activități, inclusiv activități economice, atunci când acestea ar putea conduce la utilizarea autorității funcției, a informațiilor de serviciu ori a fondurilor publice în scopuri extraprofesionale sau contrar destinației acestora.[207]

Această normă completează mecanismul de autorizare prevăzut de art. 62 din Legea privind Poliția. Ea introduce un criteriu material suplimentar: „interdicția folosirii funcției publice în beneficiul unei activități private". Prin urmare, evaluarea unei activități externe trebuie să ia în

[204] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, cit. supra, § 3 alin. (1) pct. 11. Regulamentul include acordarea permisiunii pentru desfășurarea unei activități lucrative în afara serviciului în categoria problemelor de personal.

[205] Ibidem, § 2 alin. (1)–(4). Cererea este înaintată pe cale ierarhică; atunci când superiorul direct nu este competent să soluționeze problema, acesta o transmite, împreună cu propria opinie, superiorului competent, în termen de șapte zile; informarea polițistului asupra soluției se realizează, ca regulă, într-un termen de 30 de zile.

[206] GRECO. Evaluation Report Poland, cit. supra, pct. 126–130. GRECO a evidențiat caracterul descentralizat al sistemului de autorizare, absența unei imagini centralizate asupra practicilor de acordare a permisiunilor, precum și incertitudinile privind contestarea refuzurilor și monitorizarea activității după autorizare.

[207] Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, cit. supra, art. 7 alin. (1). Norma interzice participarea la activități, inclusiv economice, dacă acestea ar putea conduce la utilizarea autorității funcției, a informațiilor de serviciu ori a fondurilor publice pentru scopuri extraprofesionale sau contrar destinației lor.

considerare nu doar compatibilitatea formală a programului de muncă sau absența unei concurențe directe între activități, ci și posibilitatea ca polițistul să nu valorifice:

- autoritatea și prestigiul funcției;
- relațiile profesionale stabilite în exercitarea serviciului;
- informațiile de serviciu;
- metodele și mijloacele profesionale;
- resursele materiale sau financiare publice.

Aceeași orientare este reflectată de „Principiile de etică profesională ale polițistului". Acestea impun obligația evitării oricărei forme de corupție și combaterea manifestărilor sale, interzic utilizarea profesiei în scop privat și, în mod special, folosirea informațiilor obținute în legătură cu serviciul ori a metodelor profesionale pentru satisfacerea unor interese personale. Codul deontologic obligă, de asemenea, polițistul să protejeze imaginea socială a Poliției și să contribuie la consolidarea încrederii publice în instituție.[208]

Aceste reguli explică semnificația largă a criteriului prevăzut de art. 62 alin. (1) referitor la „subminarea încrederii în Poliție". În opinia noastră, acest criteriu permite evaluarea nu doar a conflictului de interese efectiv, ci și a riscului de imagine și a aparenței rezonabile de lipsă de imparțialitate.

Declararea patrimoniului și controlul intereselor economice. Sistemul polonez corelează controlul activităților externe cu obligațiile de transparență patrimonială.

Potrivit art. 62 alin. (2) din Legea privind Poliția, polițistul este obligat să depună o declarație privind situația patrimonială la începutul și la încetarea raportului de serviciu, anual, precum și la „cererea superiorului competent în materie de personal". Declarația include, între altele, informații privind sursele și cuantumul veniturilor obținute, disponibilitățile bănești, bunurile imobile, participațiile și acțiunile/cotele deținute în societăți comerciale, desfășurarea unei activități economice și exercitarea unor funcții în societăți comerciale sau cooperative, în limitele stabilite de lege.[209]

Declarația anuală trebuie depusă până la 31 martie și reflectă situația existentă la 31 decembrie a anului precedent. Superiorii competenți în materie de personal sau persoanele împuternicite pot examina declarațiile și prelucra datele conținute în acestea în scopul verificării concordanței cu situația de fapt. Competențe de analiză sunt atribuite și Inspectorului de Supraveghere Internă.[210]

Din punctul de vedere al prezentului studiu, legătura dintre autorizarea activității externe și declararea situației patrimoniale este importantă. Cele două mecanisme au funcții diferite, dar complementare: autorizarea operează „*ex ante*", înainte de exercitarea activității externe iar declararea și verificarea patrimoniului pot contribui la controlul „*ex post*" al veniturilor, intereselor economice și activităților declarate.

---

[208] Komendant Główny Policji. Zasady etyki zawodowej policjanta, cit. supra, § 11–12 și § 23. Normele impun polițistului evitarea și combaterea corupției, interzic utilizarea profesiei, a informațiilor de serviciu și a metodelor profesionale în scopuri private și consacră obligația protejării imaginii sociale a Poliției și consolidării încrederii publice.

[209] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, cit. supra, art. 62 alin. (2). Declarația patrimonială cuprinde, în condițiile legii, sursele și cuantumul veniturilor, disponibilitățile bănești, bunurile imobile, participațiile și acțiunile în societăți comerciale, desfășurarea activității economice și exercitarea unor funcții în societăți comerciale sau cooperative.

[210] Ibidem, art. 62 alin. (3)–(4a). Declarația anuală este depusă până la 31 martie, pentru situația existentă la 31 decembrie a anului precedent. Legea reglementează examinarea declarațiilor de către superiorii competenți în materie de personal sau persoanele împuternicite și atribuțiile Inspectorului de Supraveghere Internă.

În plan teoretic, această coroborare ar trebui să permită confruntarea informațiilor privind activitatea externă autorizată cu datele referitoare la veniturile obținute și interesele economice ale funcționarului.

Totuși, GRECO a identificat vulnerabilități și în acest domeniu. În Raportul de evaluare a Poloniei s-a constatat că descentralizarea verificării declarațiilor patrimoniale către conducătorii unităților sau superiorii direcți poate genera practici neuniforme și standarde diferite de verificare. Din acest motiv, GRECO a recomandat instituirea unui sistem clar și eficient de verificare a declarațiilor de avere și de interese ale personalului structurilor de aplicare a legii.[211]

Evaluarea GRECO privind activitățile secundare. În Raportul celei de-a cincea runde de evaluare, adoptat la 7 decembrie 2018 și publicat la 28 ianuarie 2019, GRECO a analizat în mod distinct problema activităților secundare desfășurate de personalul Poliției și al Poliției de Frontieră. GRECO a constatat că sistemul existent era puternic descentralizat și că nu exista o structură centrală care să păstreze o evidență de ansamblu asupra practicii autorizării. Evaluatorii au remarcat și neclarități cu privire la contestarea deciziilor negative și la modul în care este verificată, după autorizare, menținerea compatibilității dintre activitatea externă și serviciul polițienesc.[212]

În consecință, „Recomandarea XVIII" a solicitat Poloniei dezvoltarea unui sistem coerent și uniform de autorizare a activităților externe, remunerate sau neremunerate, în Poliție și Poliția de Frontieră, însoțit de o monitorizare efectivă după acordarea permisiunii.[213]

Recomandarea GRECO este semnificativă din două perspective. În primul rând, ea extinde perspectiva preventivă, incluzând și activitățile externe neremunerate. Această abordare este justificată prin faptul că un conflict de interese sau o afectare a imparțialității poate apărea și în absența unei remunerații.

În al doilea rând, GRECO consideră insuficient un sistem în care controlul se încheie în momentul acordării autorizației. Din perspectiva prevenirii riscurilor de integritate, este necesară urmărirea ulterioară a condițiilor în care activitatea este efectiv desfășurată.

Această abordare este deosebit de relevantă pentru construcția unui eventual model normativ în Republica Moldova. O activitate care era compatibilă la data autorizării poate deveni ulterior problematică, de exemplu prin:

- modificarea atribuțiilor de serviciu ale funcționarului;
- schimbarea beneficiarului activității externe;
- extinderea volumului sau a duratei activității;
- apariția unor raporturi contractuale între beneficiarul activității și instituția în care activează funcționarul;
- accesul funcționarului la informații sau competențe decizionale relevante pentru interesele beneficiarului privat.

---

[211] GRECO. Evaluation Report Poland, cit. supra, pct. 138–141 și Recomandarea XIX. GRECO a identificat riscul unor standarde neuniforme de control, asociat caracterului descentralizat al verificării declarațiilor, și a recomandat instituirea unui sistem robust și eficient de verificare a declarațiilor de avere și de interese.

[212] GRECO. Evaluation Report Poland, cit. supra, pct. 126–130. Potrivit constatărilor GRECO, autorizațiile erau gestionate la nivel descentralizat, iar sistemul nu permitea o imagine instituțională completă asupra activităților secundare și a monitorizării acestora. GRECO folosește în versiunea engleză expresia "secondary activities", inclusiv în Recomandarea XVIII privind activitățile remunerate sau neremunerate ale personalului Poliției și Poliției de Frontieră. Ăn esență și pentru studiul nostru se are în vedere "activități externe".

[213] Ibidem, Recomandarea XVIII: dezvoltarea unui sistem coerent și uniform de autorizare a activităților secundare, remunerate sau neremunerate, în Poliție și Poliția de Frontieră, care să includă monitorizarea efectivă după acordarea permisiunii.

În aceste condiții, autorizarea trebuie concepută ca un mecanism dinamic, nu ca o verificare formală unică.

Evoluția implementării recomandărilor GRECO. Evoluția ulterioară a Recomandării XVIII prezintă interes pentru evaluarea eficienței modelului polonez. În Addendum-ul la cel de-al doilea Raport de conformitate privind Polonia, adoptat la 19 martie 2025 și publicat la 7 august 2025, GRECO a examinat măsurile întreprinse pentru reformarea sistemului de autorizare a activităților externe. Potrivit informațiilor prezentate de autoritățile poloneze, fuseseră elaborate proiecte de modificare a Legii privind Poliția și a Legii privind Poliția de Frontieră, având ca scop clarificarea și uniformizarea procedurii de autorizare. Modificările propuse urmăreau, între altele, stabilirea expresă a superiorului competent să acorde autorizația, precizarea conținutului cererii depuse de funcționar, reglementarea verificărilor care pot fi efectuate înainte de adoptarea deciziei și detalierea condițiilor în care autorizația poate fi acordată.[214] La data evaluării GRECO, proiectele se aflau încă în procedură internă de examinare la nivelul Ministerului Afacerilor Interne și nu ajunseseră în etapa formală a procesului legislativ. Din acest motiv, GRECO a concluzionat că Recomandarea XVIII rămânea neimplementată.[215]

În același document, GRECO a constatat că „Recomandarea XIX", privind instituirea unui sistem clar și eficient de verificare a declarațiilor de avere și de interese, rămânea, de asemenea, neimplementată, întrucât modificările instituționale avute în vedere nu deveniseră operaționale, iar eficiența unui nou mecanism de control nu putea fi demonstrată.[216]

Verificarea cadrului normativ în vigoare arată că, până în iulie 2026, reformele preconizate nu au determinat modificarea dispozițiilor legale de bază referitoare la activitățile externe. Art. 62 alin. (1) din Legea privind Poliția păstrează regula potrivit căreia polițistul nu poate desfășura o activitate externă în afara serviciului fără acordul scris al superiorului și nu poate exercita activități contrare obligațiilor sale legale ori care subminează încrederea în Poliție. În mod similar, art. 67 din Legea privind Poliția de Frontieră menține regula generală potrivit căreia funcționarul nu poate desfășura activitate externă în afara serviciului fără autorizarea superiorului. Astfel, evoluția Poloniei demonstrează existența unei diferențe între consacrarea legislativă a unei obligații de autorizare și funcționarea unui „sistem integrat de prevenire și monitorizare a activităților externe". Existența acordului scris, prevăzut de lege, reprezintă doar prima componentă a mecanismului. Pentru eficiență sunt necesare standarde uniforme de evaluare, evidență centralizată, control ulterior și conexiunea dintre autorizarea activităților și verificarea intereselor patrimoniale.

Apreciere analitică asupra modelului polonez. În baza elementelor examinate, modelul polonez poate fi caracterizat drept un „model al autorizării prealabile individuale, completat de interdicții materiale de integritate, transparență patrimonială și control deontologic".

Arhitectura sa poate fi sintetizată astfel: activitate externă în afara serviciului necesită acord scris prealabil, care generează evaluarea compatibilității cu obligațiile funcției sub aspectul de protejare a încrederii în Poliție, interdicția utilizării funcției, informațiilor și resurselor în scop privat,

---

[214] GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report. Poland, GrecoRC5(2025)10, adoptat la 19 martie 2025 și publicat la 7 august 2025, pct. 88–91. Documentul arată că proiectele de modificare urmăreau clarificarea autorității competente, a conținutului cererii, a verificărilor prealabile adoptării deciziei și a condițiilor de acordare a permisiunii.

[215] Ibidem, pct. 88–92. Întrucât reforma se afla încă într-o etapă internă și nu fusese implementată efectiv, GRECO a concluzionat că Recomandarea XVIII rămânea neimplementată. Addendum-ul, publicat la 7 august 2025, este cel mai recent document public al Rundei a cincea de conformitate indicat pentru Polonia în materialele GRECO consultate.

[216] Ibidem, pct. 93–97. GRECO a concluzionat că Recomandarea XIX, privind instituirea unui sistem robust și eficient de verificare a declarațiilor de avere și interese, rămânea neimplementată, întrucât mecanismul avut în vedere nu devenise operațional, iar eficiența acestuia nu putea fi demonstrată.

transparență patrimonială prin control instituțional și deontologic și necesitatea monitorizării ulterioare a activității autorizate.

Comparativ cu modelul bulgar, diferența este evidentă. Bulgaria utilizează predominant tehnica interdicției de principiu, urmată de excepții legale expres determinate, în timp ce Polonia utilizează tehnica autorizării individuale prealabile, în baza unor criterii materiale generale.

Modelul polonez prezintă avantajul flexibilității. El permite evaluarea individuală a activităților care, din cauza diversității lor, ar fi dificil de cuprins într-o enumerare legală exhaustivă. O activitate didactică, științifică, de expertiză sau o altă activitate profesională poate fi examinată în contextul circumstanțelor concrete și al atribuțiilor exercitate de polițist.

În același timp, flexibilitatea reprezintă și principala sa vulnerabilitate. În absența unor criterii uniforme și a unei coordonări instituționale suficiente, deciziile pot varia de la o structură la alta, iar autorizația acordată inițial poate să nu mai corespundă circumstanțelor apărute ulterior. Constatările GRECO demonstrează tocmai această limită a modelului descentralizat.

Pentru prezentul studiu, experiența Poloniei este relevantă deoarece demonstrează că autorizarea prealabilă poate constitui o soluție de echilibru între interdicția absolută și libertatea necondiționată de exercitare a activităților externe. Totuși, preluarea unui asemenea model pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova ar necesita ca mecanismul de autorizare să fie însoțit de:

- criterii materiale clare privind admisibilitatea activității;
- o procedură unitară de examinare a cererii;
- motivarea deciziei de autorizare sau de refuz;
- evidența centralizată a activităților autorizate;
- obligația funcționarului de a declara modificarea circumstanțelor relevante;
- posibilitatea reexaminării și revocării autorizației;
- verificarea periodică a compatibilității dintre activitatea externă și atribuțiile funcției;
- corelarea autorizării cu mecanismele de declarare și verificare a conflictelor de interese.

În concluzie, principala lecție a modelului polonez constă în faptul că „autorizarea activității externe nu trebuie concepută ca un act administrativ singular și definitiv, ci ca un mecanism continuu de gestionare a riscurilor de incompatibilitate, conflict de interese și afectare a încrederii în instituție”. Tocmai combinarea autorizării inițiale cu monitorizarea ulterioară, transparența patrimonială și controlul utilizării funcției în interes privat poate transforma un sistem formal de permisiuni într-un instrument real de prevenire a riscurilor de integritate.

4.2.4. Cehia

Regimul juridic al activităților externe desfășurate de polițiști în Cehia este construit pe un model care îmbină autorizarea prealabilă a activităților externe cu existența unor criterii legale clare de compatibilitate, a unei liste de activități exceptate de la autorizare și a unor mecanisme de monitorizare ulterioară.

Cadrul normativ principal este reprezentat de „Legea nr. 361/2003 Sb. privind raportul de serviciu al membrilor corpurilor de securitate” (Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Legea are un domeniu larg de aplicare, fiind aplicabilă, între altele, membrilor Poliției Republicii Cehe, Serviciului de Pompieri și Salvare, Administrației Vamale, Serviciului Penitenciar, Inspectoratului General al Corpurilor de Securitate și serviciilor de informații.[217]

[217] CEHIA. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů [Legea nr. 361/2003 Sb. privind raportul de serviciu al membrilor corpurilor de securitate], art. 1 și art. 45–48. Legea se aplică, între altele, Poliției

Pentru obiectul de cercetare al prezentului studiu, dispoziția legală principală este art. 48 din lege, care reglementează participarea în organele de conducere sau control ale persoanelor juridice, desfășurarea altor activități externe în afara serviciului, condițiile acordării și retragerii autorizației, activitățile exceptate de la autorizare și obligațiile speciale de notificare aplicabile anumitor categorii de funcționari.

Modelul ceh prezintă un interes aparte și datorită evoluției sale legislative. Actualul sistem nu reprezintă forma inițială a reglementării. Până în anul 2019, legea instituia o interdicție generală asupra desfășurării activităților externe, în timp ce excepțiile puteau fi stabilite prin acte interne emise de conducătorii corpurilor de securitate. Curtea Constituțională a Cehiei a considerat că o asemenea soluție nu oferea garanțiile necesare pentru limitarea unui drept fundamental și a anulat vechea redactare a art. 48 alin. (2), cu efect de la 1 iulie 2019.[218]

În urma acestei hotărâri a fost adoptată Legea nr. 163/2019 Sb., prin care art. 48 a fost reformulat substanțial. Noua reglementare a înlocuit sistemul interdicției generale, completat prin derogări stabilite la nivel intern, cu un mecanism în care condițiile autorizării și excepțiile sunt prevăzute direct de lege.[219]

Regula generală: autorizarea prealabilă pe baza unor criterii stabilite de lege. Art. 48 alin. (2) prevede că membrul unui corp de securitate poate desfășura o altă activitate externă decât serviciul numai cu acordul funcționarului competent în materie de raporturi de serviciu. Acordul este acordat printr-o decizie formală, dacă activitatea respectivă nu este susceptibilă:

– să conducă la un conflict între interesele personale și interesele serviciului;

– să afecteze buna reputație a corpului de securitate;

– să pună în pericol un interes important al serviciului.[220]

Prin urmare, modelul ceh nu se limitează la instituirea obligației formale de a solicita o autorizație. Legea stabilește direct ”criteriile materiale în funcție de care activitatea trebuie evaluată”.

Această particularitate diferențiază sistemul ceh de un model în care decizia depinde exclusiv de aprecierea generală a superiorului. Autoritatea competentă nu poate refuza sau acorda autorizația în mod arbitrar, ci trebuie să examineze activitatea prin raportare la cele trei riscuri prevăzute de lege: conflictul dintre interesul personal și interesul serviciului, afectarea reputației instituționale și periclitarea unui interes important al serviciului.

Din această perspectivă, sistemul ceh poate fi caracterizat drept un ”model de autorizare individuală bazat pe criterii legale de integritate”.

Primul criteriu privește conflictul dintre interesele personale ale funcționarului și interesele serviciului. El presupune examinarea relației dintre natura activității externe și atribuțiile concrete ale funcționarului, beneficiarul activității, interesele economice implicate și posibilitatea ca activitatea externă să influențeze exercitarea imparțială a atribuțiilor oficiale.

Republicii Cehe, Serviciului de Pompieri și Salvare, Administrației Vamale, Serviciului Penitenciar, Inspectoratului General al Corpurilor de Securitate și serviciilor de informații.

[218] Curtea Constituțională A Cehiei. Hotărârea din 11 septembrie 2018, Pl. ÚS 24/17, comunicată public la 18 septembrie 2018. Curtea a anulat vechea redactare a art. 48 alin. (2), cu efect de la 1 iulie 2019, considerând că excepțiile de la restrângerea activităților lucrative nu pot fi lăsate exclusiv actelor interne ale conducătorilor corpurilor de securitate.

[219] CEHIA. Zákon č. 163/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů [Legea nr. 163/2019 Sb. pentru modificarea Legii nr. 361/2003 Sb. privind raportul de serviciu al membrilor corpurilor de securitate], adoptată la 12 iunie 2019. Legea a reformulat art. 48 și a introdus actualul mecanism de autorizare, criterii legale de acordare, revocare și excepții prevăzute direct de lege.

[220] Zákon č. 361/2003 Sb., cit. supra, art. 48 alin. (2). Acordul este acordat prin decizie dacă activitatea nu poate conduce la conflict între interesele personale și interesele serviciului, la afectarea bunei reputații a corpului de securitate sau la periclitarea unui interes important al serviciului.

Al doilea criteriu privește buna reputație a corpului de securitate. Prin urmare, evaluarea nu se limitează la existența unui conflict de interese actual și demonstrabil. O activitate poate fi considerată incompatibilă și atunci când, prin natura sau contextul său, este susceptibilă să afecteze încrederea publicului în instituție.

Al treilea criteriu se referă la protejarea unui interes important al serviciului. Acest criteriu permite luarea în considerare, printre altele, a disponibilității funcționarului pentru îndeplinirea atribuțiilor sale, a suprasolicitării generate de activitatea externă, a accesului la informații sensibile și a altor împrejurări care pot afecta funcționarea normală a serviciului.

Regimul activităților externe este corelat și cu obligațiile generale prevăzute de art. 45 din Legea nr. 361/2003 Sb. Potrivit acestei norme, membrii corpurilor de securitate trebuie să se abțină de la comportamente care pot conduce la un conflict între interesele serviciului și interesele personale ori care pot afecta încrederea în exercitarea imparțială a serviciului. De asemenea, aceștia nu trebuie să utilizeze în beneficiul propriu sau al altor persoane informațiile obținute în legătură cu serviciul și trebuie să se comporte inclusiv în afara programului într-un mod care să nu afecteze buna reputație a corpului de securitate.[221]

Astfel, autorizarea activității externe nu trebuie privită izolat, ci ca parte a unui sistem mai larg de obligații de integritate aplicabile funcționarului atât în timpul serviciului, cât și în afara acestuia.

Interdicția participării în organele societăților comerciale. Pe lângă regimul general de autorizare a activității externe, art. 48 alin. (1) instituie o restricție distinctă privind participarea în organele de conducere și control ale persoanelor juridice care desfășoară activități comerciale. Ca regulă, membrul unui corp de securitate nu poate face parte din organele de conducere sau control ale unei asemenea persoane juridice. Legea admite două situații speciale:

- atunci când funcționarul este desemnat în organul respectiv de către autoritatea competentă în materie de raporturi de serviciu;

- atunci când este vorba despre organele de conducere sau control ale unei persoane juridice fondate sau constituite de stat.[222]

În situația în care funcționarul este desemnat de autoritatea de serviciu, acesta acționează în organul persoanei juridice în calitate de reprezentant al Republicii Cehe și are obligația de a promova interesele statului. Reglementarea urmărește să delimiteze participarea privată în conducerea unor entități comerciale de situațiile în care prezența funcționarului are un caracter instituțional și este justificată de reprezentarea intereselor statului.

GRECO a consemnat, de asemenea, că interdicția nu este aplicată în același mod asociațiilor, inclusiv în situațiile în care acestea pot desfășura anumite activități economice, în condițiile în care veniturile realizate sunt destinate scopurilor organizației.[223]

Activitățile exceptate de la obligația autorizării. O caracteristică importantă a modelului ceh este faptul că legea nu supune toate activitățile externe lucrative procedurii de autorizare. Art. 48

[221] Ibidem, art. 45 alin. (1); GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Czech Republic, GrecoEval5Rep(2022)7, adoptat la 9 iunie 2023 și publicat la 4 martie 2024, pct. 197–201. GRECO evidențiază obligația polițistului de a evita conflictele dintre interesele personale și cele ale serviciului, utilizarea în interes privat a informațiilor de serviciu și comportamentele care afectează reputația corpului de securitate.

[222] Zákon č. 361/2003 Sb., cit. supra, art. 48 alin. (1).

[223] GRECO. Evaluation Report Czech Republic, cit. supra, pct. 208. Raportul prezintă regimul participării polițiștilor în organele de conducere și control ale persoanelor juridice și menționează situația asociațiilor.

alin. (4) stabilește expres categoriile pentru care acordul prealabil nu este necesar. Printre acestea se numără:

– anumite activități prevăzute de dispozițiile speciale ale legii;

– activitățile desfășurate de funcționar în perioada concediului pentru creșterea copilului;

– activitatea de expert sau interpret desfășurată pentru o instanță judecătorească ori pentru o autoritate administrativă;

– activitățile științifice;

– activitățile didactice;

– activitățile publicistice;

– activitățile literare;

– activitățile artistice;

– activitățile desfășurate în cadrul organizației sindicale al cărei membru este funcționarul;

– anumite activități desfășurate în perioada suspendării exercitării serviciului;

– activitățile legate de participarea în organele de conducere sau control ale unor structuri de stat ori ale persoanelor juridice fondate sau constituite de stat;

– administrarea propriului patrimoniu, inclusiv activitatea desfășurată în calitate de membru al organelor de conducere sau control ale unei cooperative locative ori ale unei asociații de proprietari din care funcționarul face parte.[224]

Această enumerare demonstrează că sistemul ceh nu operează exclusiv prin autorizarea individuală a oricărei activități aducătoare de venit. Legiuitorul a identificat anumite activități care, prin natura și finalitatea lor, nu necesită obținerea unui acord prealabil.

Pentru prezentul studiu sunt deosebit de relevante activitățile științifice, didactice, publicistice, literare și artistice. Acestea sunt exceptate direct prin lege de la procedura autorizării. Din acest punct de vedere, soluția cehă prezintă o anumită apropiere de modelul bulgar. Există însă și o diferență importantă. În Bulgaria, aceste activități sunt integrate într-un sistem general predominant restrictiv, bazat pe incompatibilitate și pe excepții legale. În Cehia, excepțiile funcționează în cadrul unui sistem general de ”autorizare prealabilă a activităților externe care nu fac parte din categoriile exceptate”.

Prin urmare, modelul ceh combină două tehnici normative: ”excepția legală directă”, pentru activitățile considerate de legiuitor ca neimpunând autorizare și ”evaluarea individuală și autorizarea prealabilă”, pentru celelalte activități externe.

Această combinație asigură un grad ridicat de flexibilitate fără a lăsa întreaga problemă exclusiv la discreția superiorului ierarhic.

Revocarea autorizației și monitorizarea schimbării circumstanțelor. Un element deosebit de important al reglementării cehe este caracterul revocabil al autorizației.

Potrivit art. 48 alin. (3), autoritatea competentă trebuie să revoce, prin decizie, acordul pentru desfășurarea activității externe atunci când condițiile prevăzute de alin. (2) nu mai sunt îndeplinite. După comunicarea deciziei de revocare, funcționarul este obligat să înceteze activitatea externă fără întârzieri nejustificate.[225]

---

[224] Zákon č. 361/2003 Sb., cit. supra, art. 48 alin. (4) lit. a)–i). Dispoziția enumeră expres activitățile pentru care nu este necesar acordul prevăzut la alin. (2), inclusiv activitățile de expertiză și interpretare pentru instanțe sau autorități administrative, activitățile științifice, pedagogice, publicistice, literare și artistice, activitățile sindicale și administrarea patrimoniului propriu.

[225] Ibidem, art. 48 alin. (3). Autoritatea competentă revocă acordul atunci când condițiile legale nu mai sunt îndeplinite, iar funcționarul trebuie să înceteze activitatea fără întârzieri nejustificate după comunicarea deciziei.

Această reglementare este relevantă din perspectiva prevenirii conflictelor de interese, deoarece recunoaște faptul că o activitate externă poate fi compatibilă cu serviciul la momentul autorizării, dar poate deveni ulterior incompatibilă. O asemenea situație poate apărea, de exemplu, în cazul:

- modificării atribuțiilor de serviciu ale funcționarului;
- schimbării beneficiarului activității externe;
- extinderii activității sau modificării naturii acesteia;
- apariției unor relații economice între beneficiarul activității și instituția publică;
- dobândirii de către funcționar a unor noi competențe de control sau decizie;
- apariției unui risc pentru reputația instituției.

Din acest punct de vedere, modelul ceh este mai elaborat decât un sistem în care aprobarea este acordată o singură dată și produce efecte pe termen nelimitat, indiferent de modificarea circumstanțelor.

Reglementarea legală este completată, în cadrul Poliției cehe, de un ghid metodologic elaborat de Departamentul de control intern și Departamentul de resurse umane ale Prezidiului Poliției. Ghidul a fost elaborat ca răspuns la diferențele constatate între structurile Poliției în ceea ce privește condițiile și practica acordării autorizațiilor.[226]

Potrivit Raportului GRECO, ghidul explică normele juridice aplicabile și oferă exemple de activități care pot sau nu pot genera conflicte de interese ori aparența unor asemenea conflicte. Documentul abordează, de asemenea, dificultățile legate de desfășurarea simultană a activității externe și a atribuțiilor oficiale, activitățile care pot afecta reputația Poliției, interesele financiare și procedura de acordare a autorizației.

Un element important este faptul că superiorii direcți trebuie să urmărească situația după acordarea autorizației și să aprecieze dacă funcționarul își îndeplinește în continuare în mod corespunzător atribuțiile oficiale. GRECO a apreciat expres existența acestui ghid metodologic drept ”o bună practică”.[227]

Această constatare este importantă pentru analiza comparativă. În cazul Poloniei, GRECO a criticat lipsa uniformității și insuficiența monitorizării ulterioare a activităților autorizate. În cazul Cehiei, existența ghidului metodologic, utilizarea unor criterii comune și obligația de urmărire ulterioară au fost apreciate pozitiv.

Obligația specială de notificare pentru anumite funcții operative. Legea cehă conține și un mecanism special destinat anumitor categorii de funcționari care exercită atribuții operative sensibile.

Potrivit art. 48 alin. (5), membrii serviciilor de informații, membrii Inspectoratului General al Corpurilor de Securitate și polițiștii care îndeplinesc în mod continuu sarcini legate de utilizarea agenților, transferurile simulate, protecția specială a martorilor sau „producerea și obținerea documentelor de acoperire” trebuie să notifice autorității competente desfășurarea anumitor activități

[226] GRECO. Evaluation Report Czech Republic, cit. supra, pct. 210. Ghidul metodologic pentru acordarea consimțământului privind alte activități externe a fost elaborat de Departamentul de control intern și Departamentul de resurse umane ale Prezidiului Poliției pentru a reduce diferențele de practică dintre structurile polițienești.

[227] Ibidem. GRECO a arătat că ghidul conține explicații și exemple privind conflictele de interese, afectarea reputației, interesele financiare, procedura autorizării și monitorizarea activității după acordarea autorizației și a apreciat acest instrument ca fiind o bună practică.

prevăzute la alin. (4). Notificarea trebuie făcută cu cel puțin zece zile înainte de începerea activității sau, dacă împrejurările nu permit notificarea prealabilă, imediat după începerea acesteia.[228]

Această reglementare introduce o diferențiere bazată pe nivelul de risc al funcției exercitate. Astfel, o activitate care pentru majoritatea funcționarilor este exceptată de la autorizare poate fi supusă unei obligații de notificare în cazul personalului care exercită atribuții operative deosebit de sensibile.

Soluția este relevantă pentru prezentul studiu deoarece demonstrează posibilitatea construirii unui regim diferențiat, în funcție nu numai de natura activității externe, ci și de natura funcției publice exercitate.

Din această perspectivă, modelul ceh poate fi considerat un sistem bazat pe „evaluarea diferențiată a riscului de integritate".

Aplicarea practică a mecanismului de autorizare. Raportul GRECO oferă și date privind funcționarea practică a sistemului.

În perioada cuprinsă între iulie 2019 și februarie 2023, Poliția cehă a primit 1.972 de cereri pentru desfășurarea unor activități externe. Dintre acestea în 1.849 de cazuri a fost acordată autorizația, în 110 cazuri cererea a fost refuzată, în 13 cazuri cererea a fost retrasă.[229]

Aceste date arată că mecanismul de autorizare este utilizat efectiv și nu reprezintă o procedură pur formală. Faptul că există atât cereri aprobate, cât și cereri refuzate confirmă existența unei evaluări instituționale a compatibilității activităților propuse.

GRECO a consemnat, totodată, intenția Departamentului de control intern al Poliției de a acorda o atenție specială practicii autorizării activităților externe și existența unor verificări în această materie.

Din perspectiva prezentului studiu, sistemul ceh prezintă două avantaje importante. Primul este existența unei baze legale suficient de clare pentru luarea deciziei. Al doilea este dezvoltarea unui mecanism metodologic intern prin care criteriile legale sunt explicate și uniformizate în practica instituțională.

Această combinație dintre „normă legală și îndrumare metodologică" este deosebit de importantă. Legea trebuie să stabilească limitele și criteriile fundamentale, în timp ce ghidurile interne pot explica modul de aplicare a acestora în situații concrete, fără a crea însă noi restricții sau excepții care nu au fundament legal.

Evoluția regimului ceh în lumina jurisprudenței constituționale. Evoluția sistemului ceh oferă o lecție importantă pentru reglementarea activităților externe ale funcționarilor cu statut special. În Hotărârea Pl. ÚS 24/17, Curtea Constituțională nu a negat dreptul legiuitorului de a limita activitățile externe ale membrilor corpurilor de securitate. Curtea a criticat însă modalitatea în care vechiul sistem permitea stabilirea excepțiilor prin acte interne ale conducătorilor diferitelor corpuri de securitate.[230]

---

[228] Zákon č. 361/2003 Sb., cit. supra, art. 48 alin. (5). Pentru anumite categorii de personal din serviciile de informații, Inspectoratul General al Corpurilor de Securitate și Poliție, notificarea trebuie realizată cu cel puțin zece zile înaintea începerii activității sau, atunci când notificarea prealabilă nu este posibilă, imediat după începerea acesteia.

[229] GRECO. Evaluation Report Czech Republic, cit. supra, pct. 210. În perioada iulie 2019–februarie 2023 au fost înregistrate 1.972 de cereri privind activitățile externe: 1.849 au fost aprobate, 110 refuzate, iar 13 retrase.

[230] Curtea Constituțională a Cehiei. Hotărârea din 11 septembrie 2018, Pl. ÚS 24/17, comunicată public la 18 septembrie 2018. Curtea a anulat vechea redactare a art. 48 alin. (2), cu efect de la 1 iulie 2019, considerând că excepțiile de la restrângerea activităților lucrative nu pot fi lăsate exclusiv actelor interne ale conducătorilor corpurilor de securitate.

Problema principală era aceea că limitarea dreptului de a desfășura o activitate externă trebuie să aibă o bază legală suficient de clară. Stabilirea unor excepții diferite prin acte interne putea genera și diferențe nejustificate între membrii diferitelor structuri de securitate.

Reforma din 2019 a răspuns acestei probleme prin mutarea elementelor fundamentale ale regimului la nivel legislativ: regula autorizării, criteriile de acordare a autorizației, obligația revocării, categoriile de activități exceptate, obligațiile speciale de notificare.

Această evoluție confirmă un principiu important pentru elaborarea eventualelor propuneri normative destinate sistemului afacerilor interne al Republicii Moldova: elementele esențiale ale regimului activităților externe trebuie stabilite prin lege, iar actele departamentale trebuie să aibă un rol de aplicare și orientare metodologică, nu de creare a unor noi interdicții sau excepții.

Răspunderea disciplinară. Încălcarea obligațiilor și restricțiilor prevăzute de art. 48 poate atrage răspunderea disciplinară.

Legea nr. 361/2003 Sb. califică drept relevantă disciplinar încălcarea obligațiilor de serviciu și a restricțiilor stabilite de lege. Pentru încălcările grave ale obligațiilor sau limitărilor prevăzute de art. 48, legea permite aplicarea unor sancțiuni severe, inclusiv, în condițiile legii, retragerea gradului de serviciu, măsură care conduce la încetarea raportului de serviciu.[231]

Raportul GRECO arată că procedurile disciplinare se desfășoară în cadrul structurii organizaționale competente, cu garanții privind participarea funcționarului la procedură, accesul la dosar, prezentarea probelor și exercitarea căilor de atac. Sistemul sancționator cuprinde sancțiuni de gravitate diferită, de la avertisment scris și reducerea temporară a venitului de serviciu până la sancțiuni care pot conduce la încetarea raportului de serviciu.[232]

Din perspectiva principiului proporționalității, existența unei game diferențiate de sancțiuni permite individualizarea răspunderii în funcție de gravitatea conduitei, consecințele acesteia, forma vinovăției și riscul generat pentru interesele serviciului.

Evaluarea GRECO. În Raportul celei de-a cincea runde de evaluare privind Cehia, adoptat la 9 iunie 2023 și publicat la 4 martie 2024, GRECO a analizat distinct regimul incompatibilităților și al activităților externe ale membrilor Poliției.[233]

GRECO a prezentat cadrul prevăzut de art. 48, inclusiv interdicțiile privind participarea în organele de conducere și control ale persoanelor juridice comerciale, regula autorizării activităților externe, criteriile legale de acordare a autorizației, activitățile exceptate, ghidul metodologic privind acordarea autorizațiilor, mecanismele de monitorizare ulterioară.

Spre deosebire de evaluarea Poloniei, în care GRECO a formulat o recomandare expresă pentru uniformizarea sistemului de autorizare și îmbunătățirea monitorizării activităților externe, în cazul Cehiei GRECO nu a formulat o recomandare separată de reformare a actualului sistem de autorizare a activităților externe desfășurate în timpul serviciului.

Dimpotrivă, echipa de evaluare a apreciat pozitiv ghidul metodologic elaborat de Poliție și l-a calificat drept o bună practică.[234]

---

[231] Zákon č. 361/2003 Sb., cit. supra, art. 186 alin. (8). Legea permite aplicarea sancțiunii retragerii gradului de serviciu pentru încălcări disciplinare care constau în încălcarea gravă a obligațiilor sau restricțiilor stabilite de art. 48.

[232] GRECO. Evaluation Report Czech Republic, cit. supra, pct. 241–243. Raportul descrie procedura disciplinară și sistemul sancțiunilor aplicabile membrilor Poliției.

[233] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Czech Republic, GrecoEval5Rep(2022)7, adoptat la 9 iunie 2023 și publicat la 4 martie 2024, în special pct. 197–211.

[234] Ibidem, pct. 211 și Recomandarea XVIII. GRECO a recomandat efectuarea unui studiu privind activitățile desfășurate de personalul Poliției după părăsirea serviciului și, dacă rezultatele o justifică, instituirea unor reguli pentru asigurarea transparenței și reducerea riscurilor de conflict de interese.

Recomandarea formulată de GRECO în domeniul apropiat al activităților profesionale a vizat o altă problemă: activitățile desfășurate după încetarea raportului de serviciu.

GRECO a constatat că nu existau restricții post-angajare specifice pentru polițiști și a atras atenția asupra unor posibile riscuri, precum oferirea unui loc de muncă drept recompensă, utilizarea legăturilor cu foștii colegi ori valorificarea cunoștințelor specializate privind procedurile polițienești în beneficiul unui nou angajator. În consecință, GRECO a recomandat efectuarea unui studiu privind activitățile desfășurate de personalul Poliției după părăsirea serviciului și, dacă rezultatele studiului vor demonstra necesitatea, instituirea unor reguli care să asigure transparența și să reducă riscurile unor eventuale conflicte de interese.

Această distincție trebuie păstrată în analiza prezentului studiu. GRECO nu a criticat mecanismul ceh de autorizare a activităților externe desfășurate „în timpul serviciului" în aceeași manieră ca în cazul Poloniei. Principala preocupare suplimentară identificată a privit perioada „ulterioară încetării serviciului".

În ceea ce privește situația la zi, pagina oficială GRECO pentru Cehia arată că primul Raport de conformitate al Rundei a cincea a fost adoptat în cadrul celei de-a 100-a reuniuni plenare. Raportul integral rămâne confidențial, însă un rezumat public a fost făcut disponibil la 1 iunie 2026.[235] În aceste condiții, pentru aprecierea detaliată a regimului activităților externe în timpul serviciului, Raportul de evaluare din 2023, publicat în 2024, rămâne documentul public care conține analiza cea mai detaliată a mecanismului.

Apreciere analitică asupra modelului ceh. În baza elementelor analizate, modelul ceh poate fi caracterizat drept un „model mixt de autorizare prealabilă, bazat pe criterii legale, excepții expres prevăzute și monitorizare continuă".

Arhitectura sa poate fi sintetizată astfel: interdicția participării private în conducerea anumitor entități comerciale, obligația autorizării prealabile a celorlalte activități externe, criterii legale de compatibilitate, excepții prevăzute direct de lege, notificare suplimentară pentru funcțiile operative sensibile, monitorizare ulterioară, revocarea autorizației când condițiile nu mai sunt îndeplinite, răspundere disciplinară.

Comparativ cu statele analizate anterior, modelul ceh prezintă o poziție intermediară și, în anumite privințe, mai elaborată. Bulgaria pornește de la o logică predominant restrictivă: interdicție de principiu și excepții legale expres prevăzute. Polonia aplică un sistem de autorizare individuală prealabilă, dar GRECO a identificat probleme de uniformitate și de monitorizare a autorizațiilor.

Cehia combină autorizarea prealabilă cu criterii prevăzute direct de lege, excepții legale, obligația revocării acordului atunci când circumstanțele se modifică și instrumente metodologice menite să asigure o aplicare uniformă.

În opinia noastră, tocmai această combinație face experiența cehă deosebit de relevantă pentru elaborarea unor eventuale propuneri de perfecționare a regimului activităților externe aplicabil funcționarilor publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova. Din modelul ceh pot fi desprinse câteva soluții de interes:

- stabilirea prin lege a criteriilor de compatibilitate a activității externe;
- diferențierea între activitățile care necesită autorizare și cele exceptate direct de lege;
- admiterea unor activități științifice, didactice, publicistice, literare și artistice fără autorizare prealabilă;

[235] GRECO. Czechia – Fifth Evaluation Round. Pagina oficială indică faptul că Raportul de conformitate a fost adoptat la cea de-a 100-a reuniune plenară GRECO, că raportul integral are în prezent statut confidențial și că rezumatul public a fost disponibilizat la 1 iunie 2026.

- instituirea unui regim special de notificare pentru persoanele care ocupă funcții cu grad ridicat de sensibilitate;

- obligația monitorizării activității după autorizare;

- revocarea autorizației atunci când circumstanțele care au justificat acordarea acesteia se modifică;

- elaborarea unor ghiduri metodologice cu exemple practice, fără transferarea către actele interne a competenței de a crea noi interdicții sau excepții.

Principala concluzie care rezultă din experiența Cehiei este că „un regim eficient al activităților externe nu trebuie să se limiteze nici la o interdicție generală, nici la simpla obținere formală a acordului unui superior". Un mecanism funcțional presupune ca legea să stabilească criterii clare, activitățile exceptate și condițiile de încetare a autorizației, iar instituția să asigure aplicarea uniformă și monitorizarea continuă a activității aprobate.

În această privință, modelul ceh poate constitui unul dintre cele mai utile repere comparative pentru prezentul studiu, deoarece îmbină „securitatea juridică, flexibilitatea administrativă și controlul continuu al riscurilor de conflict de interese".

4.2.5. Slovacia

Regimul juridic al activităților externe desfășurate de polițiști în Slovacia se bazează pe o combinație între „interdicția legală generală a activităților remunerate din afara serviciului, un număr extins de excepții prevăzute expres de lege și un mecanism administrativ de evaluare și monitorizare a activităților externe". Particularitatea sistemului slovac constă în faptul că mecanismul de control al acestor activități a fost dezvoltat treptat, inclusiv ca urmare a recomandărilor formulate de GRECO.

Cadrul normativ principal este reprezentat de Legea nr. 73/1998 Z. z. privind serviciul de stat al membrilor Poliției, Serviciului Slovac de Informații, Corpului Penitenciar, al Gărzii Judiciare și al altor structuri prevăzute de lege (Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru...). Pentru obiectul prezentului studiu sunt relevante, în primul rând, art. 48, care stabilește obligațiile generale, restricțiile și excepțiile referitoare la activitățile externe, precum și art. 48a, care reglementează declararea situației patrimoniale.[236]

Regimul juridic este completat de Codul de etică al membrilor Poliției, adoptat prin Ordinul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Slovace nr. 41/2022, de ghidul explicativ al Codului de etică și, în mod particular pentru activitățile externe, de orientările metodologice publicate în sistemul intern al Ministerului Afacerilor Interne la 15 mai 2023.[237]

Regula generală: interdicția activităților remunerate și comerciale. Potrivit art. 48 alin. (6) din Legea nr. 73/1998 Z. z., polițistul nu poate, concomitent cu exercitarea funcției, să dețină o altă funcție remunerată, să desfășoare activități de întreprinzător sau alte activități externe și nici să fie membru al organelor de administrare sau control ale persoanelor juridice care desfășoară activitate comercială.[238]

---

[236] Slovacia. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a ďalších zložiek uvedených v zákone [Legea nr. 73/1998 Z. z. privind serviciul de stat al membrilor Poliției, Serviciului Slovac de Informații, Corpului Penitenciar și al Gărzii Judiciare și al altor structuri prevăzute de lege], în redactarea în vigoare, în special art. 48 și 48a.

[237] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Slovace. Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru [Regulamentul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Slovace nr. 41/2022 privind Codul de etică al membrului Poliției]; a se vedea și ghidul explicativ oficial al Codului de etică.

[238] Zákon č. 73/1998 Z. z., cit. supra, art. 48 alin. (6). Norma interzice cumulul funcției de polițist cu o altă funcție remunerată, activitatea de întreprinzător, alte activități externe și participarea în organele de administrare sau control ale persoanelor juridice care desfășoară activități comerciale, sub rezerva situațiilor speciale prevăzute de lege.

Legea prevede două situații speciale în care această interdicție nu operează în forma sa obișnuită: atunci când polițistul acționează sub o identitate de acoperire temporară sau permanentă în cadrul îndeplinirii sarcinilor de serviciu și atunci când participarea sa într-un organ al unei persoane juridice rezultă direct din lege.[239]

Din punct de vedere al tehnicii normative, modelul slovac pornește, așadar, de la o regulă diferită de cea identificată în Polonia și Cehia. Legea nu stabilește, ca regulă generală, că orice activitate externă poate fi exercitată după obținerea unei autorizații. Punctul de plecare este ”interdicția”, după care legiuitorul stabilește expres activitățile asupra cărora aceasta nu se aplică.

În același timp, regimul activităților externe trebuie interpretat împreună cu obligațiile generale de integritate prevăzute de art. 48 alin. (3). Polițistul are obligația de a se abține de la comportamente care ar putea genera un conflict între interesele importante ale serviciului și interesele sale personale, nu poate utiliza informațiile obținute în legătură cu exercitarea funcției în beneficiul propriu sau al altor persoane și trebuie, atât în timpul serviciului, cât și în afara acestuia, să evite conduitele care pot afecta prestigiul Poliției sau încrederea în această instituție.[240]

Prin urmare, simplul fapt că o anumită activitate se încadrează într-o categorie exceptată de la interdicția generală nu înseamnă că polițistul o poate desfășura fără respectarea celorlalte obligații legale de integritate. Activitatea rămâne supusă cerințelor privind evitarea conflictelor de interese, protejarea informațiilor de serviciu, exercitarea imparțială a funcției și menținerea încrederii publice în Poliție.

Activitățile externe permise prin excepție de la interdicția generală. Art. 48 alin. (7) din Legea nr. 73/1998 Z. z. conține o listă extinsă de activități asupra cărora nu se aplică interdicția generală privind alte activități externe.

În scopul unei prezentări sistematice, acestea pot fi grupate în mai multe categorii.

Prima categorie cuprinde activitățile profesionale, științifice și de creație: activitatea științifică, activitatea pedagogică, activitatea de lector și cea de conferențiar, activitatea publicistică, activitatea literară, activitatea artistică, activitatea sportivă, activitatea pastorală, activitatea de expert, activitatea de interpret, activitatea de traducător.[241]

A doua categorie privește unele activități profesionale și sociale cu caracter special: acordarea asistenței medicale în instituții medicale, prestarea asistenței personale în condițiile legii speciale, activitatea desfășurată în tabere pentru copii și tineret în calitate de conducător, instructor, educator, responsabil pentru probleme economice sau medicale ori personal medical din categoriile prevăzute de lege, activitatea de mediator și arbitru în cadrul negocierilor colective.[242]

A treia categorie include anumite activități legate de administrarea patrimoniului: administrarea propriului patrimoniu. administrarea patrimoniului copiilor minori, administrarea

[239] Ibidem.

[240] Ibidem, art. 48 alin. (3) lit. f)–i). Polițistul trebuie să evite conduitele care pot genera conflict între interesele serviciului și interesele personale, nu poate utiliza informațiile de serviciu în beneficiu privat, trebuie să protejeze prestigiul și încrederea în Poliție și să își exercite funcția în mod imparțial.

[241] Ibidem, art. 48 alin. (7). Dispoziția exceptează, între altele, activitățile științifice, pedagogice, de lector și conferențiar, pastorale, publicistice, literare, sportive, artistice, de expertiză, interpretare și traducere, precum și anumite activități medicale, de asistență personală, activități în tabere pentru copii și tineret și activități de mediere sau arbitraj în negocierile colective.

[242] Ibidem, art. 48 alin. (7). Dispoziția exceptează, între altele, activitățile științifice, pedagogice, de lector și conferențiar, pastorale, publicistice, literare, sportive, artistice, de expertiză, interpretare și traducere, precum și anumite activități medicale, de asistență personală, activități în tabere pentru copii și tineret și activități de mediere sau arbitraj în negocierile colective.

patrimoniului persoanelor cu capacitate juridică limitată, administrarea patrimoniului persoanelor lipsite de capacitate juridică, în cazurile prevăzute de lege.

A patra categorie cuprinde participarea în anumite organisme publice sau de interes public, printre care: participarea polițistului într-un organism consultativ al Guvernului, exercitarea funcției de membru al unei comisii electorale, participarea într-o comisie pentru referendum, participarea în comisia privind votul popular pentru revocarea Președintelui Republicii Slovace, participarea în anumite comisii pentru soluționarea căilor administrative de atac, activitatea persoanelor invitate să participe la acțiuni de supraveghere sau control, în condițiile legislației speciale, exercitarea funcțiilor prevăzute de lege în cadrul unor organisme ale Oficiului Antimonopol, Fondului de Protecție a Depozitelor sau Fondului de Garantare a Investițiilor, participarea în comisiile pentru investigarea accidentelor aeronautice sau în activitățile privind evaluarea aptitudinii medicale a personalului aeronautic civil.[243]

În redactarea actuală, legea cuprinde și anumite activități legate de îndeplinirea sarcinilor Corpului de Jandarmi, precum și activități privind pregătirea rezervelor și îndeplinirea unor sarcini ale forțelor armate, în condițiile prevăzute de legislația specială.[244]

Dimensiunea listei de excepții reprezintă principala particularitate a modelului slovac. Spre deosebire de un sistem care autorizează în mod individual orice activitate externă compatibilă, legiuitorul slovac a ales să identifice direct numeroase categorii de activități care pot fi desfășurate în paralel cu serviciul polițienesc. Această soluție oferă un grad ridicat de previzibilitate în ceea ce privește activitățile admisibile. În același timp, amploarea listei generează dificultăți practice: încadrarea concretă a unei activități într-una dintre excepții, delimitarea acesteia de activitatea comercială interzisă și aprecierea riscului de conflict de interese nu sunt întotdeauna evidente.

Tocmai această problemă a fost evidențiată de GRECO. În Raportul de evaluare din 2019, echipa de evaluare s-a declarat preocupată de numărul mare al excepțiilor de la regimul incompatibilităților și a considerat necesară adoptarea unor orientări clare, însoțite de proceduri eficiente de control al activităților externe.[245]

Recomandarea GRECO privind controlul activităților externe. În Raportul celei de-a cincea runde de evaluare, adoptat la 21 iunie 2019 și publicat la 22 august 2019, GRECO a analizat distinct incompatibilitățile și activitățile externe ale polițiștilor slovaci.[246] Raportul a constatat că, deși art. 48 instituia o interdicție generală, lista activităților exceptate era foarte extinsă. Potrivit GRECO, o asemenea structură normativă impunea existența unor orientări clare și a unor mecanisme corespunzătoare de verificare, astfel încât activitățile desfășurate de polițiști să rămână în limitele legale și să nu genereze conflicte de interese.[247] În consecință, prin Recomandarea XVII, GRECO a

[243] Ibidem. Art. 48 alin. (7) exceptează și administrarea anumitor categorii de patrimoniu, participarea în organisme consultative guvernamentale, comisii electorale și de referendum, anumite organisme de control și alte funcții publice special prevăzute.

[244] Ibidem, art. 48 alin. (7), în redactarea în vigoare consultată. Textul actual include și anumite activități legate de îndeplinirea sarcinilor Corpului de Jandarmi și de pregătirea rezervelor și îndeplinirea unor sarcini ale forțelor armate.

[245] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Slovak Republic, GrecoEval5Rep(2018)9, adoptat la 21 iunie 2019 și publicat la 22 august 2019, pct. 208–210 și Recomandarea XVII. GRECO a evidențiat amploarea listei de excepții și necesitatea unor orientări clare și proceduri efective de control al activităților externe.

[246] GRECO. Evaluation Report Slovak Republic, cit. supra. Raportul a fost adoptat la 21 iunie 2019, în cadrul celei de-a 83-a reuniuni plenare GRECO, și publicat la 22 august 2019.

[247] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Slovak Republic, GrecoEval5Rep(2018)9, adoptat la 21 iunie 2019 și publicat la 22 august 2019, pct. 208–210 și Recomandarea XVII. GRECO a evidențiat amploarea listei de excepții și necesitatea unor orientări clare și proceduri efective de control al activităților externe.

solicitat elaborarea unor orientări privind standardele aplicabile polițiștilor în materia activităților externe și instituirea unor proceduri eficiente pentru controlul activităților desfășurate de aceștia.

Importanța acestei recomandări constă în faptul că GRECO nu a cerut Slovaciei eliminarea excepțiilor prevăzute de lege. Problema identificată nu era, în sine, posibilitatea polițiștilor de a desfășura activități științifice, didactice, artistice, sportive sau de altă natură. Vulnerabilitatea consta în absența unui mecanism suficient de clar prin care să se stabilească:

- dacă activitatea concretă se încadrează într-o excepție legală;
- dacă aceasta interferează cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- dacă poate genera un conflict de interese;
- dacă afectează prestigiul sau încrederea în Poliție;
- cine realizează evaluarea;
- cum este monitorizată activitatea pe parcursul desfășurării sale.

În această privință, experiența Slovaciei este relevantă pentru prezentul studiu: „enumerarea legală a activităților permise nu înlătură necesitatea unei evaluări instituționale a situației concrete".

Orientările metodologice din 2023 și mecanismul de control. O schimbare importantă a intervenit la 15 mai 2023, când pe pagina intranet a Secției pentru activități de personal și sociale a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Slovace au fost publicate orientări metodologice privind activitățile externe desfășurate de polițiști.[248]

Potrivit celui de-al doilea Raport de conformitate GRECO, orientările stabilesc că o activitate externă poate fi exercitată cu respectarea, în special, a trei condiții esențiale:

1) activitatea nu trebuie să împiedice exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor de serviciu și trebuie desfășurată numai în timpul liber al polițistului;

2) polițistul trebuie să se abțină de la orice comportament care ar putea conduce la apariția unui conflict de interese;

3) în exercitarea activității externe trebuie respectate obligațiile rezultate din Codul de etică și toate celelalte obligații legale aplicabile.[249]

Astfel, polițistul, conducătorul acestuia sau alte persoane competente, inclusiv structurile de control, atunci când există îndoieli privind legalitatea activității, pot solicita „în scris" opinia Departamentului de personal din cadrul Secției pentru activități de personal și sociale a Ministerului Afacerilor Interne. Departamentul de personal examinează activitatea concretă și emite o opinie juridică individuală privind compatibilitatea acesteia cu dispozițiile legale. Opinia este transmisă conducătorului polițistului, care îl informează pe acesta despre conținutul evaluării și despre concluzia finală privind activitatea respectivă.[250]

Un element important al sistemului constă în faptul că verificarea nu se încheie în momentul începerii activității. Superiorul este competent să controleze, atât la început, cât și pe întreaga perioadă a desfășurării activității externe, modul în care aceasta influențează:

- îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;

---

[248] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report. Slovak Republic, GrecoRC5(2023)9, adoptat la 1 decembrie 2023 și publicat la 17 aprilie 2024, pct. 54–58. Raportul consemnează publicarea, la 15 mai 2023, pe pagina intranet a Secției pentru activități de personal și sociale a Ministerului Afacerilor Interne, a orientărilor metodologice privind activitățile externe ale polițiștilor.

[249] Ibidem, pct. 56. Potrivit orientărilor descrise de GRECO, activitatea nu trebuie să împiedice exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor, trebuie realizată în timpul liber, nu trebuie să genereze conflicte de interese și trebuie să respecte Codul de etică și celelalte obligații legale aplicabile.

[250] Ibidem, pct. 57. Polițistul, conducătorul său sau alte structuri competente pot solicita în scris opinia Departamentului de personal din cadrul Secției pentru activități de personal și sociale. Departamentul formulează o opinie juridică individuală privind compatibilitatea activității cu dispozițiile legale și o transmite conducătorului competent.

- demnitatea asociată funcției;
- încrederea publică în Poliție.

Rezultatele acestor verificări trebuie consemnate. Orientările conțin, de asemenea, exemple privind activitățile întâlnite frecvent în practica polițiștilor.[251]

Din punct de vedere funcțional, acest mecanism transformă regimul slovac într-un sistem mai complex decât ar rezulta din simpla lectură a art. 48. La nivel legislativ există formula: interdicție generală și excepții prevăzute de lege, iar la nivelul aplicării practice aceasta este completată prin: analiza activității concrete, opinia juridică individuală, decizia managerială, evidența și monitorizare pe întreaga durată a activității.

În cel de-al doilea Raport de conformitate, adoptat la 1 decembrie 2023 și publicat la 17 aprilie 2024, GRECO a apreciat pozitiv introducerea acestui mecanism. Organismul a constatat că orientările au stabilit o procedură privind evaluarea prealabilă a activităților externe și verificarea acestora pe întreaga perioadă a desfășurării. În consecință, GRECO a concluzionat că Recomandarea XVII a fost implementată satisfăcător.[252]

Totodată, GRECO a încurajat autoritățile slovace să aplice cu fermitate orientările metodologice și să consolideze în continuare controlul activităților externe.

Relația dintre activitățile externe și conflictul de interese. Regimul activităților externe este strâns legat de regulile generale privind conflictul de interese. Art. 48 alin. (3) din Legea nr. 73/1998 Z. z. obligă polițistul să evite conduitele care pot conduce la un conflict între interesele importante ale serviciului și interesele personale. Legea interzice, în special, utilizarea informațiilor obținute prin exercitarea serviciului în beneficiul propriu sau al altor persoane și obligă polițistul să evite, inclusiv în afara serviciului, comportamentele care afectează prestigiul Poliției sau încrederea în această instituție.[253]

Aceste obligații au caracter general și se aplică inclusiv activităților prevăzute în lista de excepții. Astfel, de exemplu, faptul că activitatea didactică sau cea de expert este exceptată de la interdicția generală nu înseamnă că polițistul poate utiliza informații nepublice dobândite în exercitarea atribuțiilor sale, poate acorda servicii unor persoane în privința cărora exercită atribuții de control sau poate utiliza calitatea oficială pentru promovarea unei activități private.

În anul 2022 a fost adoptat un nou Cod de etică al membrilor Poliției prin Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 41/2022. Ulterior, a fost elaborat și publicat un ghid explicativ care dezvoltă principiile și valorile codului, inclusiv legalitatea și profesionalismul, imparțialitatea, responsabilitatea profesională, disciplina, credibilitatea, integritatea și conflictul de interese, oferind exemple practice și explicații privind aplicarea acestora.[254]

Această evoluție este relevantă pentru studiul activităților externe deoarece controlul acestora nu este izolat, ci face parte dintr-un cadru mai larg de integritate, în care regulile juridice sunt completate de explicații metodologice și exemple practice.

---

[251] Ibidem. Conducătorul poate verifica, de la început și pe întreaga durată a activității, impactul acesteia asupra îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, demnității funcției și încrederii în Poliție și păstrează o evidență a verificărilor efectuate.

[252] Ibidem, pct. 58–59. GRECO a apreciat pozitiv procedura de evaluare prealabilă și monitorizare continuă introdusă prin orientările metodologice și a concluzionat că Recomandarea XVII a fost implementată satisfăcător.

[253] Zákon č. 73/1998 Z. z., cit. supra, art. 48 alin. (3); GRECO. Evaluation Report Slovak Republic, cit. supra, pct. 204 și 213.

[254] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Slovace. Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 41/2022 o etickom kódexe príslušníka Policajného zboru; Ghidul explicativ al Codului de etică al membrului Poliției. Documentele sunt publicate pe pagina oficială a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Slovace.

Declararea situației patrimoniale. Controlul activităților externe este completat de obligația declarării situației patrimoniale. Potrivit art. 48a din Legea nr. 73/1998 Z. z., polițistul trebuie să prezinte o declarație patrimonială:

– în termen de 30 de zile de la începerea raportului de serviciu;

– până la 31 martie a fiecărui an calendaristic;

– într-un termen stabilit de ministru, în situațiile prevăzute de lege.[255]

Declarația conține informații privind bunurile imobile, anumite bunuri mobile peste pragul valoric prevăzut de lege, drepturile patrimoniale și alte valori patrimoniale relevante. Declarația este însoțită de o declarație pe proprie răspundere prin care polițistul confirmă că nu are cunoștință despre venituri ale persoanelor care locuiesc în aceeași gospodărie care ar putea reprezenta venituri nedeclarate sau provenite din surse ilicite. Declarația se depune superiorului competent să numească sau să încadreze polițistul în funcție. Acesta asigură evaluarea declarației în scopul identificării creșterii patrimoniului, păstrarea documentului și protecția acestuia împotriva utilizării necorespunzătoare.[256]

Din perspectiva prezentului studiu, mecanismul declarării patrimoniului este relevant deoarece veniturile sau avantajele patrimoniale obținute din activități externe pot constitui unul dintre elementele necesare pentru evaluarea riscurilor de integritate.

Cu toate acestea, GRECO a identificat deficiențe ale sistemului de control al declarațiilor patrimoniale. Organismul a recomandat consolidarea verificării acestora, inclusiv prin asigurarea unui control realizat în afara lanțului ierarhic și prin ținerea unor statistici privind sancțiunile aplicate. În cel mai recent Addendum public disponibil, GRECO a constatat că Recomandarea XIX rămânea neimplementată, întrucât nu fuseseră realizate progrese concrete în acest domeniu.[257]

Această constatare relevă o diferență între două componente ale sistemului slovac: mecanismul de control al activităților externe a fost dezvoltat și apreciat pozitiv de GRECO, în timp ce controlul declarațiilor patrimoniale continuă să prezinte deficiențe.

Răspunderea disciplinară. Nerespectarea obligațiilor legale ale polițistului, inclusiv a restricțiilor referitoare la activitățile externe, poate determina răspunderea disciplinară.

Potrivit art. 52 din Legea nr. 73/1998 Z. z., abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăție a obligațiilor polițistului, în măsura în care fapta nu constituie infracțiune sau contravenție. Art. 53 și următoarele reglementează sancțiunile disciplinare și procedura de aplicare a acestora. Pentru abaterile disciplinare, legea prevede, în funcție de natura și gravitatea faptei, sancțiuni precum mustrarea scrisă, reducerea salariului de serviciu cu până la 15% pentru o perioadă de cel mult trei luni sau reducerea temporară a gradului cu o treaptă. La stabilirea sancțiunii trebuie luate în considerare natura conduitei, circumstanțele în care a fost săvârșită, consecințele, gradul de vinovăție și conduita profesională anterioară a polițistului. [258]

---

[255] Zákon č. 73/1998 Z. z., cit. supra, art. 48a alin. (1)–(10). Legea stabilește termenele depunerii declarației, categoriile de bunuri declarate, declarația pe proprie răspundere privind anumite venituri ale persoanelor din aceeași gospodărie și responsabilitatea superiorului privind evaluarea și păstrarea declarației.

[256] Zákon č. 73/1998 Z. z., cit. supra, art. 48a alin. (1)–(10). Legea stabilește termenele depunerii declarației, categoriile de bunuri declarate, declarația pe proprie răspundere privind anumite venituri ale persoanelor din aceeași gospodărie și responsabilitatea superiorului privind evaluarea și păstrarea declarației.

[257] GRECO. Addendum to the Second Compliance Report. Slovak Republic, cit. supra, pct. 83–86. GRECO a constatat că nu existau progrese concrete privind consolidarea verificării declarațiilor patrimoniale și a menținut Recomandarea XIX în categoria recomandărilor neimplementate.

[258] Zákon č. 73/1998 Z. z., cit. supra, art. 52–56. Abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăție a obligațiilor polițistului, iar sancțiunile aplicabile includ mustrarea scrisă, reducerea temporară a salariului și reducerea temporară a gradului, în condițiile stabilite de lege.

Raportul de evaluare GRECO a menționat, de asemenea, că încălcarea interdicțiilor profesionale poate genera răspundere disciplinară și că, în cazul unor încălcări grave ale obligațiilor profesionale sau disciplinei, poate interveni încetarea raportului de serviciu în condițiile prevăzute de lege.

Activitățile după încetarea raportului de serviciu. O problemă distinctă o reprezintă activitatea profesională a polițiștilor după părăsirea Poliției. În Raportul de evaluare, GRECO a constatat absența unor reguli specifice privind restricțiile post-angajare. Organismul a evidențiat riscuri precum oferirea unui loc de muncă drept recompensă pentru favoruri acordate în timpul serviciului, utilizarea relațiilor cu foștii colegi sau valorificarea cunoștințelor specializate privind procedurile polițienești în beneficiul unui angajator privat.[259]

În consecință, prin Recomandarea XVIII, GRECO a solicitat adoptarea unor reguli care să asigure transparența și să limiteze riscurile conflictelor de interese atunci când polițiștii părăsesc serviciul pentru a lucra în alte sectoare.

Situația nu fusese soluționată nici în cel mai recent Addendum public disponibil, adoptat la 6 iunie 2025 și publicat la 4 septembrie 2025. GRECO a constatat că „nu existau încă reguli privind restricțiile post-angajare ale polițiștilor” și a menținut Recomandarea XVIII în categoria recomandărilor neimplementate.[260]

Această problemă nu privește direct activitățile externe desfășurate în timpul raportului de serviciu, dar completează analiza riscurilor generate de interacțiunea dintre funcția polițienească și activitățile private.

Apreciere analitică asupra modelului slovac. În baza elementelor analizate, modelul slovac poate fi caracterizat drept un „model al interdicției generale, completat de excepții legale extinse și de un mecanism metodologic de evaluare și monitorizare continuă”.

Arhitectura acestuia poate fi prezentată astfel: interdicție generală privind funcțiile remunerate, activitatea comercială și alte activități externe, excepții prevăzute expres și detaliat de lege, aplicarea obligațiilor generale privind conflictul de interese și protejarea încrederii în Poliție, posibilitatea solicitării unei opinii juridice individuale, evaluarea managerială, evidența verificărilor, monitorizarea activității pe întreaga perioadă a desfășurării activității externe, răspunderea disciplinară.

Comparativ cu celelalte state analizate, modelul slovac prezintă unele asemănări, dar și diferențe importante. Bulgaria aplică o interdicție generală însoțită de excepții legale, însă numărul acestora este mai restrâns și ele sunt legate, în principal, de activități științifice, didactice, de creație intelectuală, activități de interes public, proiecte instituționale și activități sindicale. Polonia pornește de la autorizarea prealabilă a activităților externe și utilizează criterii generale privind compatibilitatea activității cu obligațiile funcției și încrederea în Poliție. GRECO a identificat însă probleme de uniformitate și monitorizare. Cehia combină autorizarea prealabilă cu criterii de compatibilitate stabilite direct de lege, excepții legale, monitorizare și obligația revocării autorizației atunci când condițiile care au justificat acordarea acesteia nu mai sunt îndeplinite. Slovacia păstrează interdicția ca regulă, dar o însoțește de o listă foarte amplă de activități exceptate. Pentru a compensa riscurile generate de această varietate, sistemul a fost completat cu orientări metodologice,

[259] GRECO. Evaluation Report Slovak Republic, cit. supra, pct. 216 și Recomandarea XVIII. GRECO a recomandat adoptarea unor reguli care să asigure transparența și să limiteze riscul conflictelor de interese atunci când polițiștii părăsesc serviciul pentru a lucra în alte sectoare.

[260] GRECO. Evaluation Report Slovak Republic, cit. supra, pct. 216 și Recomandarea XVIII. GRECO a recomandat adoptarea unor reguli care să asigure transparența și să limiteze riscul conflictelor de interese atunci când polițiștii părăsesc serviciul pentru a lucra în alte sectoare.

posibilitatea obținerii unei opinii juridice individuale și controlul managerial pe toată durata activității externe.

Din perspectiva prezentului studiu, experiența Slovaciei demonstrează că o listă largă de activități permise trebuie însoțită de mecanisme capabile să răspundă unor situații concrete. Două activități care poartă aceeași denumire formală pot prezenta riscuri diferite în funcție de beneficiarul serviciilor, atribuțiile funcționarului, accesul acestuia la informații, intensitatea activității și relațiile economice implicate. De aceea, prezintă un interes deosebit mecanismul în care Departamentul de personal poate formula o opinie juridică individuală, iar conducătorul structurii este responsabil pentru evaluarea și monitorizarea impactului activității asupra serviciului. O asemenea soluție reduce riscul ca fiecare superior să interpreteze izolat și diferit aceleași reguli.

În opinia noastră, din modelul slovac pot fi reținute pentru eventuala perfecționare a cadrului aplicabil funcționarilor publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova următoarele elemente:

- stabilirea prin lege a regulii generale și a categoriilor de activități admisibile;
- corelarea activităților permise cu obligațiile generale privind conflictul de interese și protecția prestigiului instituției;
- examinarea activităților neclare de către o structură specializată în domeniul juridic și al resurselor umane;
- formularea unei opinii scrise privind compatibilitatea activității;
- păstrarea evidenței activităților examinate;
- monitorizarea activității externe pe întreaga perioadă a desfășurării sale;
- reevaluarea compatibilității atunci când se modifică atribuțiile funcționarului sau condițiile activității externe.

Principala concluzie care poate fi desprinsă din experiența Slovaciei este că ”nici simpla interdicție, nici enumerarea activităților exceptate nu sunt suficiente pentru gestionarea riscurilor de integritate”. Reglementarea trebuie completată printr-un mecanism instituțional care să permită interpretarea uniformă a normelor, evaluarea situației concrete și monitorizarea activității după începerea acesteia.

În această privință, evoluția sistemului slovac este relevantă: existența unei liste largi de excepții a determinat GRECO să ceară orientări și proceduri de control, iar introducerea în 2023 a unui mecanism de evaluare juridică și monitorizare continuă a permis ca Recomandarea XVII să fie considerată implementată satisfăcător. Acest exemplu confirmă utilitatea combinării „reglementărilor legislative cu instrumente metodologice și mecanisme de control continuu”.

4.2.6. Slovenia. Regimul juridic al activităților externe desfășurate de polițiștii din Republica Slovenia este construit pe un sistem normativ în două niveluri. Primul nivel este reprezentat de Legea privind organizarea și activitatea Poliției (Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol), care instituie reguli speciale pentru personalul Poliției. Cel de-al doilea nivel rezultă din legislația generală aplicabilă funcționarilor publici, în prezent „Legea funcționarilor publici” (Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1), aplicabilă de la 1 ianuarie 2026. Potrivit art. 50 ZODPol, reglementările generale privind raporturile de muncă și statutul funcționarilor publici se aplică personalului Poliției în măsura în care legea specială nu stabilește reguli derogatorii.[261] Din această perspectivă, sistemul

[261] Republica Slovenia. Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol [Legea privind organizarea și activitatea Poliției], Uradni list Republike Slovenije, nr. 15/2013, cu modificările și completările ulterioare, art. 50; REPUBLICA SLOVENIA. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1 [Legea funcționarilor publici], Uradni list Republike Slovenije, nr. 32/2025, art. 191 alin. (2). ZJU-1 se aplică începând cu 1 ianuarie 2026.

sloven poate fi caracterizat drept un „model special de notificare obligatorie și autorizare prealabilă centralizată”, completat prin interdicții exprese, criterii materiale pentru evaluarea compatibilității, evidența instituțională a activităților externe și mecanisme de monitorizare a conflictelor de interese. Spre deosebire de Bulgaria, legislația slovenă nu construiește regimul în jurul unei liste generale de incompatibilități urmate de excepții legale limitative. În același timp, spre deosebire de modelul polonez analizat anterior, decizia privind activitatea externă a polițistului este concentrată la nivelul „Directorului general al Poliției”, iar legislația specială impune notificarea inclusiv pentru categorii de activități care, în regimul general al funcției publice, pot beneficia de un tratament mai permisiv.[262]

Regula generală aplicabilă polițiștilor: notificarea și acordul scris. Elementul central al regimului special este prevăzut de art. 75 ZODPol. În redactarea rezultată din reforma legislativă din 2021, polițistul este obligat să informeze directorul general al Poliției despre „orice activitate suplimentară sau activitate externă pe care intenționează să o desfășoare”. Obligația de notificare este formulată în termeni largi și privește în mod expres inclusiv activitatea științifică sau pedagogică, activitatea desfășurată în cadrul organizațiilor și asociațiilor culturale, artistice, sportive, umanitare și al altor organizații similare, precum și activitatea publicistică.[263] Această dispoziție stabilește că polițistul poate desfășura o activitate suplimentară sau externă numai în baza „acordului scris al directorului general al Poliției”. Prin urmare, regimul sloven nu se limitează la obligația de informare a instituției. Pentru activitățile care intră în categoria muncii suplimentare sau a activității externe, notificarea reprezintă etapa inițială a unui mecanism de autorizare prealabilă.[264] ZODPol stabilește, în același timp, trei criterii materiale în funcție de care activitatea poate fi interzisă. Directorul general al Poliției dispune interzicerea acesteia atunci când:

– activitatea îl împiedică sau îl poate împiedica pe polițist să își îndeplinească atribuțiile polițienești;

– activitatea prejudiciază reputația Poliției;

– desfășurarea activității generează un conflict de interese.

Decizia de interzicere este emisă de directorul general al Poliției.[265] Mecanismul sloven combină controlul capacității efective de exercitare a funcției, protecția reputației instituționale și prevenirea conflictului de interese. Activitatea externă nu este evaluată numai din perspectiva compatibilității formale cu programul de muncă, ci și prin prisma efectelor sale asupra disponibilității profesionale, imparțialității și credibilității instituționale.

O particularitate a acestui model este caracterul centralizat al autorizării. Competența legală nu este distribuită între conducătorii numeroaselor unități teritoriale sau superiorii nemijlociți, ci este atribuită directorului general al Poliției. Această soluție reduce riscul apariției unor practici divergente între structuri și permite acumularea unei viziuni instituționale de ansamblu asupra tipurilor de activități externe solicitate și asupra riscurilor asociate acestora.

---

[262] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, cit. supra, art. 50 și art. 75; Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1, cit. supra, art. 111.

[263] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, cit. supra, art. 75 alin. (3), astfel cum a fost modificat prin Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol-G, Uradni list Republike Slovenije, nr. 172/2021, art. 29. Polițistul trebuie să informeze directorul general despre fiecare activitate suplimentară sau lucrativă pe care intenționează să o desfășoare, inclusiv despre activitățile științifice, pedagogice, culturale, artistice, sportive, umanitare și publicistice.

[264] Ibidem, art. 75 alin. (3). Activitatea suplimentară sau lucrativă poate fi desfășurată numai cu acordul scris al directorului general al Poliției.

[265] Ibidem, art. 75 alin. (4)–(5). Activitatea se interzice atunci când îl împiedică pe polițist în îndeplinirea atribuțiilor polițienești, prejudiciază reputația Poliției sau generează un conflict de interese; decizia este adoptată de directorul general al Poliției.

Activitățile expres interzise. Regimul general al autorizării este completat de existența unor activități pe care polițistul nu le poate desfășura. Art. 75 alin. (1) ZODPol stabilește regula potrivit căreia polițistul nu poate desfășura o muncă susceptibilă să îl împiedice în îndeplinirea atribuțiilor polițienești, iar categoriile concrete sunt reglementate de Regulamentul privind activitățile pe care polițistul nu le poate desfășura (Pravilnik o delih, ki jih policist ne sme opravljati).[266] Potrivit acestui regulament, polițistului îi sunt interzise, printre altele:

– desfășurarea activităților de securitate privată;

– exercitarea activității de detectiv particular;

– îndeplinirea atribuțiilor de menținere a ordinii la adunări publice, cu excepția situației speciale prevăzute pentru adunările organizate de sindicatele reprezentative din Poliție;

– menținerea ordinii în unitățile de alimentație publică;

– furnizarea de opinii profesionale și efectuarea expertizelor în domeniul activității Poliției, cu excepția cazurilor în care acestea sunt dispuse de autorități judiciare sau administrative;

– desfășurarea activităților de control intern în asigurări și a activităților referitoare la identificarea și investigarea fraudelor în domeniul asigurărilor;

– anumite activități legate de transporturile agabaritice și transportul mărfurilor periculoase, cu nuanțările prevăzute de regulament;

– servirea băuturilor în unitățile de alimentație publică sau la manifestări publice în zona în care polițistul exercită nemijlocit atribuții de control asupra activității respective, cu excepția situației speciale a activității voluntare desfășurate în cadrul anumitor asociații și organizații.[267] Activitățile interzise sunt, în cea mai mare parte, activități în care există o proximitate funcțională specifică cu atribuțiile Poliției sau cu domenii aflate sub controlul acesteia. Riscul nu privește numai posibilitatea unei încălcări efective a imparțialității, ci și folosirea experienței, informațiilor, relațiilor profesionale ori autorității funcției în beneficiul unei activități private.

Din această perspectivă, este semnificativă interdicția activităților de securitate privată și detectivistică. Un polițist activ nu poate transforma competențele, informațiile sau conexiunile profesionale dobândite în serviciul public într-un avantaj competitiv pe piața privată a serviciilor de securitate și investigații. Același raționament explică restricțiile privind activitățile în domeniul investigării fraudelor din asigurări și furnizarea expertizei profesionale în domenii direct legate de activitatea Poliției. Referitor la activitățile permise: absența unei excepții automate pentru activitatea științifică și didactică.

Pentru exactitatea analizei comparative, trebuie subliniat că legislația specială slovenă nu califică activitățile științifice, pedagogice sau publicistice drept excepții automate de la regimul notificării.

Dimpotrivă, art. 75 alin. (3) ZODPol menționează în mod expres aceste activități atunci când stabilește obligația polițistului de a informa directorul general asupra activității externe pe care intenționează să o desfășoare. Aceeași regulă se aplică activităților din organizațiile culturale, artistice, sportive și umanitare și din alte organizații similare.[268] Această soluție diferențiază Slovenia de modelul bulgar. În Bulgaria, activitățile științifice și didactice și exercitarea drepturilor de autor

[266] Republica Slovenia. Pravilnik o delih, ki jih policist ne sme opravljati [Regulamentul privind activitățile pe care polițistul nu le poate desfășura], Uradni list Republike Slovenije, nr. 59/2013, art. 1–2.

[267] Ibidem, art. 2 alin. (1) pct. 1–9 și alin. (2). Regulamentul interzice, între altele, activitatea de securitate privată, activitatea de detectiv, anumite activități de asigurare a ordinii, expertizele private în domeniul activității Poliției, anumite activități în domeniul asigurărilor, transporturilor speciale și transportului de mărfuri periculoase și, în anumite condiții, activitatea de servire a băuturilor în unitățile supuse controlului polițistului.

[268] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, cit. supra, art. 75 alin. (3).

constituie excepții legislative directe de la incompatibilitatea privind raporturile de muncă și contractele civile. În Slovenia, natura științifică, pedagogică, culturală sau publicistică a activității „nu o exclude, prin ea însăși, din sfera controlului instituțional aplicabil polițistului".

Totuși, aceasta nu înseamnă că asemenea activități sunt interzise. Regimul este unul de control preventiv: activitatea trebuie declarată, iar atunci când constituie activitate suplimentară sau externă, exercitarea sa este condiționată de acordul scris prevăzut de lege. Criteriile relevante rămân influența asupra îndeplinirii atribuțiilor polițienești, reputația Poliției și existența unui conflict de interese.[269] Art. 75 alin. (2) ZODPol reglementează distinct situația polițistului care participă, în mod voluntar sau fără caracter profesional, la activități organizate de protecție, salvare și acordare a ajutorului. Legea permite o asemenea implicare, dar stabilește condiția ca aceasta să fie organizată și desfășurată astfel încât să nu împiedice exercitarea atribuțiilor polițienești. Prin urmare, aceste activități, care au o finalitate de protecție și intervenție în interes public, nu sunt interzise polițiștilor, însă rămân subordonate obligației principale de îndeplinire corespunzătoare a serviciului în Poliție.[270]

Analiza Sloveniei necesită luarea în considerare a unei modificări legislative recente. Legea funcționarilor publici – ZJU-1, adoptată în 2025, se aplică începând cu 1 ianuarie 2026 și a înlocuit vechiul cadru general al activităților externe prevăzut anterior de art. 100 al vechii legi. Actualul art. 111 ZJU-1 reglementează „desfășurarea altor activități".[271] Potrivit art. 111 alin. (1) ZJU-1, funcționarul public care intenționează să înceapă o altă activitate în scopul obținerii unui venit sau a unui avantaj patrimonial este obligat să informeze conducătorul instituției cu cel puțin opt zile lucrătoare înainte de începerea acesteia. Conducătorul poate interzice activitatea printr-o decizie motivată atunci când apreciază că aceasta este incompatibilă cu funcția, poate afecta exercitarea imparțială a atribuțiilor, poate crea riscul utilizării necorespunzătoare a informațiilor nepublice dobândite în exercitarea funcției sau poate prejudicia reputația instituției. Conducătorul poate interzice activitatea prin decizie dacă apreciază că aceasta:

1. contravine interdicției de concurență sau clauzei de neconcurență prevăzute de legislația muncii;

2. ar putea influența exercitarea imparțială a atribuțiilor;

3. ar putea permite utilizarea abuzivă a informațiilor nepublice la care funcționarul are acces prin exercitarea atribuțiilor de serviciu;

4. ar prejudicia reputația instituției.[272]

Regimul general aplicabil funcționarilor publici stabilește, de asemenea, anumite situații exceptate de la obligația de notificare. Astfel, notificarea prealabilă nu este necesară pentru activitatea desfășurată în cadrul organizațiilor și asociațiilor culturale, artistice, sportive, umanitare și al altor organizații similare fără scop de angajare, pentru administrarea unei exploatații agricole, administrarea propriilor bunuri și pentru activitatea desfășurată în cadrul partidelor politice. Pentru anumite categorii de funcționari superiori, art. 111 ZJU-1 instituie însă un regim mai restrictiv, limitând categoriile de activități care pot fi exercitate în afara funcției publice. Totodată, desfășurarea

[269] Ibidem, art. 75 alin. (3)–(5).

[270] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, cit. supra, art. 75 alin. (2). Dispoziția prevede că polițistul care îndeplinește în mod voluntar sau neprofesional sarcini de protecție, salvare și acordare a ajutorului trebuie să le desfășoare astfel încât acestea să nu îl împiedice în exercitarea atribuțiilor Poliției.

[271] Republica Slovenia. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1 [Legea funcționarilor publici], Uradni list Republike Slovenije, nr. 32/2025, art. 111, art. 184 și art. 191 alin. (2). Legea se aplică de la 1 ianuarie 2026 și a înlocuit regimul anterior prevăzut de art. 100 al vechii Legi a funcționarilor publici.

[272] Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1, cit. supra, art. 111 alin. (1)–(2). Funcționarul trebuie să informeze conducătorul cel târziu cu opt zile lucrătoare înainte de începerea activității destinate obținerii unui venit sau avantaj patrimonial.

unei activități științifice, de cercetare, pedagogice sau publicistice în același domeniu în care funcționarul își exercită atribuțiile potrivit raportului său de serviciu este condiționată de obținerea acordului prealabil al conducătorului instituției. De asemenea, desfășurarea activității științifice, de cercetare, pedagogice sau publicistice în același domeniu în care funcționarul își exercită atribuțiile potrivit contractului de muncă necesită acordul prealabil al conducătorului instituției.[273] Pentru polițiști, aceste dispoziții generale trebuie interpretate și aplicate împreună cu regimul special prevăzut de art. 75 ZODPol. În măsura în care legea specială instituie cerințe mai stricte privind notificarea, autorizarea sau interzicerea activităților externe, acestea prevalează asupra regimului general aplicabil funcționarilor publici. Astfel, deși ZJU-1 exceptează anumite activități de la obligația generală de notificare, art. 75 ZODPol impune polițistului obligația de a informa directorul general al Poliției inclusiv cu privire la activitățile desfășurate în organizații și asociații culturale, artistice, sportive, umanitare și în alte organizații similare.[274] Această suprapunere normativă este relevantă pentru prezentul studiu, deoarece demonstrează că sistemul sloven aplică principiul diferențierii restricțiilor în funcție de specificul funcției și de nivelul riscurilor profesionale asociate acesteia. Astfel, o activitate care, în cazul unui funcționar public obișnuit, poate fi desfășurată fără notificare prealabilă poate fi supusă, în cazul polițistului, obligației de notificare și controlului instituțional. Regimul mai strict este justificat de natura atribuțiilor polițienești, accesul la informații nepublice, exercitarea competențelor coercitive și cerințele sporite de imparțialitate, integritate și menținere a încrederii publice în Poliție.

Evidența activităților externe și controlul instituțional. Una dintre componentele cele mai importante ale modelului sloven este existența unei evidențe instituționale a activităților suplimentare și a activităților externe.

Reforma din 2021 a prevăzut obligația Poliției de a ține un registru al muncii suplimentare și activităților externe, în care sunt înscrise informațiile privind temeiul juridic în baza căruia activitatea este exercitată, procedura de examinare și datele privind acordarea autorizației.[275] GRECO a apreciat introducerea acestei evidențe drept unul dintre elementele esențiale ale reformei și a considerat că noul sistem răspunde cerinței de prevenire a riscurilor de conflict de interese și de protejare a reputației organizației. În 2025 reglementarea evidenței a fost dezvoltată în continuare. Modificările aduse art. 31a al ZODPol au precizat că registrul trebuie să includă și tipul activității suplimentare sau externe desfășurate de angajatul Poliției, pe lângă temeiul juridic al activității, datele privind procedura decizională și acordarea consimțământului. Legea a prevăzut, de asemenea, măsuri tranzitorii pentru actualizarea evidenței și pentru comunicarea informațiilor referitoare la activitățile deja în desfășurare.[276] Importanța registrului depășește simpla funcție de evidență administrativă a autorizațiilor acordate pentru munca suplimentară și activitățile externe. În cadrul reformelor de integritate examinate ulterior de GRECO, Slovenia a dezvoltat instrumente care permit corelarea

[273] Ibidem, art. 111 alin. (3)–(6). Legea reglementează atât excepțiile de la obligația generală de notificare, cât și regimul mai restrictiv al unor funcționari superiori și cerința acordului pentru activitatea științifică, de cercetare, pedagogică sau publicistică desfășurată în domeniul în care funcționarul exercită atribuții conform contractului de muncă.

[274] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, cit. supra, art. 75 alin. (3), coroborat cu Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1, art. 111 alin. (3).

[275] Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol, art. 31a, astfel cum a fost introdus și modificat prin ZODPol-G; GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Slovenia. GrecoRC5(2022)8, adoptat la 2 decembrie 2022 și publicat la 22 martie 2023, pct. 70–74.

[276] Republica Slovenia. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol-I, publicat în Uradni list Republike Slovenije, nr. 85/2025, art. 10 și dispozițiile tranzitorii privind actualizarea evidenței. Modificarea art. 31a a introdus în mod expres în registru și informația privind tipul activității suplimentare sau externe desfășurate.

informațiilor privind activitățile externe ale polițiștilor cu datele referitoare la conflictele de interese, cadourile și contactele cu lobby-iștii[277] sau alte persoane terțe. Prin această abordare, registrul devine nu doar un instrument de evidență, ci și o componentă a mecanismului instituțional de identificare și evaluare a riscurilor de integritate. În Addendum-ul din 2024 la al doilea Raport de conformitate, GRECO a constatat că se lucra la constituirea unor registre interconectate prin intermediul codului de identificare al polițistului, prevăzute cu mecanisme de notificare către conducătorii ierarhici și cu componente consultative pentru explicarea restricțiilor aplicabile polițiștilor.[278] Prin urmare, evoluția sistemului sloven evidențiază trecerea de la un model clasic, bazat în principal pe examinarea și autorizarea individuală a activităților externe, la un model de management instituțional al riscurilor de integritate. În cadrul acestui model, informațiile privind munca suplimentară și activitățile externe ale polițiștilor pot fi analizate în corelație cu alte categorii de date relevante, precum cele referitoare la conflictele de interese, cadourile și contactele cu lobby-iștii sau alte persoane terțe, în scopul identificării vulnerabilităților și adoptării unor măsuri preventive la nivel instituțional.

Conflictul de interese și dimensiunea deontologică. Regimul activităților externe trebuie analizat împreună cu obligațiile generale și speciale privind integritatea polițistului. Codul de etică al Poliției slovene reprezintă o dezvoltare a standardelor generale de conduită aplicabile funcționarilor publici și urmărește consolidarea conduitei legale, profesionale, echitabile și corecte a polițiștilor. Codul pune accent pe integritatea profesională, protejarea reputației Poliției, legalitatea acțiunilor și folosirea corectă a informațiilor obținute în exercitarea atribuțiilor.[279] Din perspectiva activităților externe, criteriul conflictului de interese prevăzut de art. 75 ZODPol trebuie înțeles nu doar ca reacție la existența unui conflict efectiv și actual, ci și ca instrument de prevenire a unor situații susceptibile să afecteze imparțialitatea polițistului. Astfel, o activitate externă poate fi considerată incompatibilă atunci când natura acesteia, beneficiarii serviciilor, relațiile profesionale create sau accesul la informații obținute în exercitarea funcției generează un risc suficient de concret ca interesul privat al polițistului să interfereze cu îndeplinirea obiectivă și imparțială a atribuțiilor sale. Activitatea externă poate fi incompatibilă atunci când relațiile profesionale private, beneficiarii activității, domeniul acesteia ori accesul la informații creează riscul afectării imparțialității polițistului.

GRECO a prezentat, în Raportul de evaluare, un exemplu practic relevant. Un polițist cu pregătire juridică desfășura în paralel activitate de consultant juridic, în timp ce activa într-o unitate de poliție criminală responsabilă de investigarea criminalității economice. Autoritățile au apreciat că exista riscul ca, în exercitarea atribuțiilor polițienești, acesta să fie obligat să acționeze față de persoane fizice sau juridice cărora le acorda consultanță în cadrul activității externe. Polițistului i-a

[277] Prin „contacte cu lobbyiștii" se înțeleg, în sensul legislației slovene privind integritatea și prevenirea corupției, contactele nepublice dintre un lobbyist, care acționează în numele unui grup de interese, și o persoană din sectorul public care participă la pregătirea sau adoptarea unor reglementări, acte generale ori alte decizii publice, atunci când scopul contactului este influențarea conținutului sau procedurii de adoptare a deciziei respective. Persoana supusă activității de lobby are obligația de a consemna contactul, inclusiv identitatea lobbyistului, domeniul, scopul și obiectivul activității de lobby, grupul de interese reprezentat, precum și data și locul contactului, și de a transmite înregistrarea superiorului și Comisiei pentru Prevenirea Corupției. A se vedea: REPUBLICA SLOVENIA. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK [Legea privind integritatea și prevenirea corupției], art. 4 pct. 13–16 și art. 68–71.

[278] GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Slovenia. GrecoRC5(2024)6, adoptat la 21 iunie 2024 și publicat la 28 octombrie 2024, pct. 35–40. Raportul menționează dezvoltarea registrelor privind notificările de conflicte de interese, activitățile secundare, cadourile și contactele cu lobbyiștii sau terții și corelarea informațiilor prin codul de identificare al polițistului.

[279] Policija Republike Slovenije. Kodeks policijske etike [Codul de etică al Poliției], versiunea revizuită, 2014. Codul stabilește standardele moral-etice ale Poliției și completează regulile generale de conduită ale funcționarilor publici.

fost interzisă continuarea activității respective.[280] Exemplul este important deoarece ilustrează avantajul evaluării individualizate a activităților externe. Incompatibilitatea nu rezultă în mod automat din natura abstractă a unei profesii sau activități, ci din raportul concret dintre activitatea privată desfășurată, beneficiarii acesteia și atribuțiile de serviciu ale polițistului. În acest sens, o activitate de consultanță juridică poate deveni incompatibilă atunci când există riscul ca polițistul să exercite atribuții de control, investigare sau intervenție în raport cu persoane fizice ori juridice cărora le acordă servicii în cadrul activității externe. O asemenea abordare permite evaluarea concretă a riscului de conflict de interese și oferă un reper util pentru stabilirea criteriilor de autorizare a activităților externe. Nu profesia juridică sau consultanța sunt incompatibile în mod abstract cu statutul polițistului, ci raportul concret dintre activitatea privată, beneficiarii acesteia și atribuțiile funcționarului. Această abordare oferă un reper util pentru construirea criteriilor de autorizare a activităților externe.

Evoluția regimului în urma evaluărilor GRECO. Evoluția Sloveniei în materia activităților externe este deosebit de relevantă pentru analiza comparativă, deoarece permite urmărirea transformării unui sistem considerat insuficient în 2017 într-un mecanism pe care GRECO l-a apreciat ulterior ca satisfăcător.

La momentul evaluării din 2017, cadrul juridic era diferit de cel actual. GRECO a constatat că anumite forme de angajare externă erau supuse autorizării directorului general al Poliției și puteau fi exercitate, în anumite limite, dacă nu afectau imparțialitatea, nu presupuneau abuzul de informații nepublice și nu prejudiciau reputația instituției. Alte forme de activitate, precum contractele ocazionale, activitatea legată de drepturile de autor, activitatea antreprenorială sau activitatea independentă, nu necesitau în toate cazurile acordul superiorului.[281] GRECO a identificat două deficiențe principale. În primul rând, polițistul nu era obligat să raporteze toate activitățile externe, fiind lăsată într-o măsură importantă în sarcina acestuia aprecierea inițială dacă activitatea putea genera sau nu un conflict cu mandatul Poliției. În al doilea rând, nu exista un registru al autorizațiilor emise și nici un sistem instituționalizat de monitorizare ulterioară.[282] Din aceste considerente, prin Recomandarea XIII, GRECO a solicitat Sloveniei:

- să definească în mod clar obligația de raportare a activităților secundare, într-o manieră suficient de robustă pentru a acoperi riscurile individuale și riscurile pentru reputația organizației;

- să asigure înregistrarea tuturor autorizațiilor acordate pentru desfășurarea activităților secundare.[283]

Răspunsul legislativ la deficiențele identificate de GRECO a fost reprezentat de reforma ZODPol din 2021, aplicabilă începând cu 13 noiembrie 2021. Aceasta a introdus obligația extinsă de notificare a activităților secundare, a prevăzut expres includerea activităților științifice, pedagogice, culturale, artistice, sportive, umanitare și publicistice în sfera notificării, a condiționat desfășurarea

[280] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Slovenia. GrecoEval5Rep(2017)2, adoptat la 8 decembrie 2017 și publicat la 8 martie 2018, pct. 186–191. Raportul descrie cazul polițistului din structura de investigare a criminalității economice care desfășura activitate externă de consultanță juridică, activitate ulterior interzisă din cauza riscului concret de conflict de interese.

[281] GRECO. Evaluation Report Slovenia, cit. supra, pct. 186–190. Aceste constatări descriu cadrul existent la momentul evaluării din 2017 și trebuie diferențiate de regimul actual instituit ulterior prin reforma ZODPol din 2021.

[282] Ibidem, pct. 191. GRECO a constatat că polițiștii nu erau obligați să raporteze toate activitățile secundare, că aprecierea inițială asupra necesității declarării revenea într-o măsură importantă polițistului și că nu exista un registru al autorizațiilor și nici un mecanism instituționalizat de monitorizare.

[283] Ibidem, pct. 191 și Recomandarea XIII. GRECO a recomandat definirea clară a obligației de raportare a activităților secundare, astfel încât aceasta să răspundă riscurilor individuale și reputaționale, precum și înregistrarea tuturor autorizațiilor acordate.

muncii suplimentare și a activităților lucrative de acordul scris al directorului general al Poliției și a instituit evidența corespunzătoare a acestor activități.[284]

În al doilea Raport de conformitate, publicat la 22 martie 2023, GRECO a apreciat că modificările legislative adoptate de Slovenia au instituit o obligație de raportare suficient de cuprinzătoare pentru a răspunde atât riscurilor de conflict de interese, cât și celor susceptibile să afecteze reputația Poliției. GRECO a constatat, de asemenea, instituirea obligației de menținere a unei evidențe a muncii suplimentare și a activităților lucrative. În consecință, Recomandarea XIII a fost considerată implementată satisfăcător.[285]

Evoluția ulterioară confirmă consolidarea dimensiunii instituționale a sistemului. În 2024, GRECO a constatat dezvoltarea mecanismelor de corelare a evidențelor privind munca suplimentară și activitățile lucrative, conflictele de interese, cadourile și contactele externe relevante din perspectiva riscurilor de integritate, împreună cu instrumente de notificare ierarhică și analiză preventivă. În 2025, reglementarea evidenței muncii suplimentare și a activităților lucrative a fost precizată în continuare, inclusiv prin introducerea expresă a informației privind tipul activității desfășurate.

În cel mai recent stadiu al monitorizării, la 6 mai 2026, Consiliul Europei a anunțat închiderea Rundei a cincea de evaluare pentru Slovenia. GRECO a constatat că 12 dintre cele 15 recomandări adresate Sloveniei au fost implementate satisfăcător sau tratate într-o manieră satisfăcătoare și a precizat expres că toate recomandările referitoare la Poliție au fost implementate integral.[286]

Apreciere analitică asupra modelului sloven. Analiza cadrului normativ și a evoluției acestuia permite calificarea sistemului sloven drept un model de control preventiv centralizat și management instituțional al riscurilor asociate activităților externe.

Arhitectura sa poate fi sintetizată astfel: obligație extinsă de notificare, acord scris pentru activitățile suplimentare și externe, interdicții profesionale exprese, evaluare pe baza unor criterii materiale, decizie centralizată, registru al activităților și autorizațiilor, corelarea informațiilor cu alte registre de integritate, monitorizarea riscurilor organizaționale.

Primul avantaj al sistemului constă în caracterul său preventiv. Polițistul nu este lăsat să aprecieze singur, înainte de începerea activității, dacă există sau nu un risc suficient de important pentru a informa instituția. Obligația de notificare este formulată larg, iar evaluarea este transferată autorității instituționale competente.

Al doilea avantaj constă în centralizarea deciziei la nivelul directorului general al Poliției. Comparativ cu sistemele în care autorizarea este realizată de numeroși conducători de unități, această soluție favorizează o practică mai uniformă, permite formarea unei experiențe instituționale și facilitează identificarea tipologiilor repetitive de risc.

Al treilea avantaj îl reprezintă combinarea unei clauze generale de evaluare cu un catalog de activități expres interzise. Sistemul evită două extreme: pe de o parte, interdicția absolută a oricărei activități externe și, pe de altă parte, o autorizare exclusiv discreționară, lipsită de repere normative. Polițistul cunoaște anumite activități care sunt incompatibile în mod direct, iar pentru celelalte există

[284] Republica Slovenia. ZODPol-G, Uradni list Republike Slovenije, nr. 172/2021, art. 29; GRECO. Second Compliance Report Slovenia, cit. supra, pct. 70–74.

[285] GRECO. Second Compliance Report Slovenia, cit. supra, pct. 70–74. GRECO a concluzionat că Recomandarea XIII a fost implementată satisfăcător.

[286] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report Slovenia, adoptat la cea de-a 101-a reuniune plenară GRECO și publicat la 6 mai 2026; CONSILIUL EUROPEI. Slovenia: Council of Europe's anti-corruption body GRECO closes monitoring round, 6 mai 2026. GRECO a constatat că toate recomandările Rundei a cincea referitoare la Poliția slovenă au fost implementate integral.

criterii juridice de evaluare referitoare la capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor, reputația instituției și conflictul de interese.

Al patrulea avantaj este transformarea autorizației individuale într-o sursă de informație instituțională. Registrul permite ca datele privind activitățile externe să nu rămână izolate în dosarele individuale de personal. Corelate, în condițiile legii, cu datele privind conflictele de interese, cadourile și anumite contacte externe, acestea pot contribui la identificarea vulnerabilităților și la elaborarea unor măsuri preventive la nivel organizațional.

Din perspectiva prezentului studiu, modelul sloven prezintă o relevanță deosebită pentru dezvoltarea regimului juridic al activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova. Spre deosebire de preluarea mecanică a unui model de interdicție absolută, experiența Sloveniei sugerează posibilitatea construirii unui sistem bazat pe următoarele elemente cumulative:

- obligația de notificare prealabilă a activităților externe relevante;
- autorizarea prealabilă a activităților remunerate sau lucrative;
- stabilirea legală a unor activități absolut incompatibile cu funcția;
- criterii clare de apreciere a celorlalte activități, precum afectarea atribuțiilor de serviciu, conflictul de interese, utilizarea informațiilor nepublice și afectarea reputației instituției;
- desemnarea clară a autorității competente să autorizeze activitatea;
- constituirea unei evidențe centralizate a activităților și autorizațiilor;
- obligația de notificare a modificării condițiilor în care activitatea este exercitată;
- posibilitatea reevaluării și revocării autorizației atunci când apar riscuri noi;
- analiza agregată a informațiilor pentru identificarea riscurilor organizaționale și formularea măsurilor preventive.

Cea mai importantă lecție a experienței slovene este că reglementarea activităților externe nu trebuie redusă la întrebarea „este activitatea permisă sau interzisă?”. Sistemul eficient presupune un proces continuu: identificarea activității, notificarea, evaluarea preventivă, autorizarea sau interzicerea, înregistrarea , monitorizarea, reevaluarea riscului.

Prin această abordare, activitatea externă este tratată nu doar ca problemă individuală de incompatibilitate, ci ca element al politicii instituționale de integritate. Tocmai această transformare, de la controlul izolat al fiecărui caz la managementul sistemic al riscurilor, reprezintă contribuția cea mai importantă a modelului sloven pentru analiza comparativă desfășurată în prezentul studiu.

4.2.7. Croația. Regimul juridic al activităților externe desfășurate de polițiștii din Republica Croația se caracterizează prin existența unui sistem normativ în două niveluri, alcătuit din regulile generale privind incompatibilitățile și conflictele de interese ale funcționarilor publici și un regim special, considerabil mai restrictiv, aplicabil polițiștilor. Nucleul normativ al regimului special este reprezentat de Legea privind Poliția (Zakon o policiji), în special art. 37, precum și de Regulamentul privind procedura de eliberare a autorizației polițistului pentru desfășurarea unei activități economice sau profesionale independente ori pentru prestarea de servicii unei persoane juridice sau fizice.[287]

Raportul dintre cele două niveluri de reglementare este stabilit chiar de art. 1 din Legea privind Poliția. Pentru aspectele statutului profesional al polițiștilor care nu sunt reglementate de legea

[287] Republica Croația. Zakon o policiji [Legea privind Poliția], Narodne novine, nr. 34/2011, cu modificările și completările ulterioare, în special art. 37; MINISTERUL AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII CROAȚIA. Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi [Regulamentul privind procedura de eliberare a autorizației polițistului pentru desfășurarea unei activități economice sau profesionale independente ori prestarea de servicii unei persoane juridice sau fizice], Narodne novine, nr. 75/2012.

specială sau de actele adoptate în temeiul acesteia se aplică legislația privind funcționarii publici, legislația generală a muncii și contractele colective relevante.[288] În consecință, normele generale privind conflictele de interese completează statutul polițistului, însă, în materia activităților economice, profesionale și a prestării serviciilor externe, art. 37 din Legea privind Poliția constituie norma specială principală. GRECO a calificat expres acest regim drept unul de tip „lex specialis", mai restrictiv decât cel aplicabil funcționarilor publici în general.[289]

Din perspectiva prezentului studiu, modelul croat poate fi caracterizat drept un „model al interdicției generale cu derogare individuală autorizată". Polițistul nu beneficiază de o libertate generală de a desfășura activități externe, supusă numai unor limite punctuale. Dimpotrivă, punctul de plecare îl constituie interdicția legală, iar posibilitatea exercitării activității apare ca excepție, fiind condiționată cumulativ de desfășurarea activității în afara programului normal de muncă, obținerea unei aprobări scrise prealabile și constatarea faptului că activitatea nu afectează exercitarea legală și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești.[290]

Regula specială: interdicția generală și derogarea autorizată. Art. 37 alin. (1) din Legea privind Poliția formulează regula într-o manieră largă. Polițistului îi este interzis:

– să desfășoare o activitate economică independentă;

– să desfășoare o activitate profesională independentă;

– să efectueze lucrări pentru o persoană juridică sau fizică;

– să presteze servicii unei persoane juridice sau fizice.

Prin urmare, interdicția nu este limitată la existența unui al doilea contract individual de muncă. Formula normativă acoperă activitatea economică și profesională independentă și, într-un sens mai larg, prestarea de lucrări și servicii pentru terți.[291]

Această modalitate de redactare diferențiază regimul croat de sistemul polonez. În Polonia, punctul central este obligația obținerii aprobării pentru activitatea externă, completată de criterii generale privind obligațiile funcției și încrederea în Poliție. În Croația, construcția normativă pornește de la interdicția expresă a activităților externe, iar autorizarea funcționează ca derogare individuală de la regulă.

Potrivit art. 37 alin. (2), polițistul poate, cu titlu de excepție, să desfășoare activitatea în mod independent sau în cadrul unei persoane juridice ori fizice numai dacă sunt respectate următoarele condiții:

a) activitatea este desfășurată în afara programului normal de muncă;

b) este obținută în prealabil aprobarea scrisă a directorului general al Poliției sau a persoanei împuternicite de acesta;

c) activitatea nu influențează exercitarea legală și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești.[292]

Ultimul criteriu are un caracter material și permite evaluarea individualizată a activității. Legea nu se limitează la constatarea formală că munca este prestată în afara programului. Superiorii

[288] Zakon o policiji, cit. supra, art. 1 alin. (3). Pentru problemele statutului profesional al polițiștilor care nu sunt reglementate de Legea privind Poliția sau de actele adoptate în temeiul acesteia se aplică subsidiar legislația privind funcționarii publici, legislația generală a muncii și contractele colective relevante.

[289] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Croatia, GrecoEval5Rep(2019)1, adoptat la 6 decembrie 2019 și publicat la 24 martie 2020, pct. 139–143, în special pct. 140.

[290] Zakon o policiji, cit. supra, art. 37 alin. (1)–(2).

[291] Ibidem, art. 37 alin. (1).

[292] Ibidem, art. 37 alin. (2). Activitatea trebuie desfășurată în afara programului normal de lucru, după obținerea aprobării scrise prealabile a directorului general al Poliției sau a persoanei împuternicite și nu trebuie să afecteze exercitarea legală și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești.

trebuie să analizeze dacă activitatea externă poate afecta exercitarea funcției polițienești. Această evaluare poate include, în funcție de circumstanțe, durata și intensitatea activității, raportul dintre aceasta și atribuțiile concrete ale polițistului, domeniul profesional al beneficiarului serviciilor și riscul apariției unui conflict între interesul privat și atribuțiile publice.

Art. 37 alin. (3) reglementează distinct posibilitatea desfășurării, în afara programului de lucru și cu aprobarea scrisă prealabilă, a unor lucrări ori servicii pentru persoanele juridice înființate de organizațiile sindicale care activează în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, atunci când acestea sunt constituite pentru îmbunătățirea situației sociale a membrilor sau pentru consolidarea instituțiilor sindicale.[293] Această dispoziție reprezintă o excepție specială, legată de finalitatea socială și sindicală a entității beneficiare, dar păstrează cerința autorizării prealabile. În consecință, art. 37 construiește un mecanism cu următoarea logică: interdicție generală, cerere individuală, evaluarea impactului asupra serviciului, acord scris prealabil, activitate exercitată în afara programului, controlul menținerii condițiilor de compatibilitate.

Procedura de autorizare. Unul dintre cele mai valoroase elemente ale experienței croate pentru analiza comparativă îl reprezintă gradul relativ ridicat de formalizare a procedurii de autorizare. Regulamentul adoptat în aplicarea art. 37 din Legea privind Poliția nu se limitează la desemnarea autorității competente, ci reglementează circuitul cererii, conținutul acesteia, responsabilitatea conducătorului ierarhic, termenul de soluționare și efectele schimbării funcției polițistului.[294]

Procedura este inițiată de polițist printr-o cerere pentru autorizarea activității în afara programului normal de lucru. Cererea trebuie să conțină cel puțin:

– denumirea funcției pe care este încadrat polițistul;

– denumirea sau natura activității pe care intenționează să o desfășoare;

– perioada în care intenționează să exercite activitatea respectivă.[295]

Cererea este adresată directorului general al Poliției, dar este transmisă prin intermediul conducătorului competent. Regulamentul determină conducătorii prin intermediul cărora sunt transmise cererile, în funcție de structura în care activează polițistul: administrație de poliție, Direcția Generală a Poliției sau alte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne.[296]

Rolul conducătorului intermediar nu este unul pur administrativ. Potrivit art. 4 din Regulament, acesta trebuie: să examineze cererea, să evalueze influența pe care activitatea desfășurată în afara programului o poate avea asupra exercitării legale și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești de către polițistul concret, să propună în scris aprobarea sau respingerea cererii, să motiveze propunerea formulată.

În cazul propunerii favorabile, trebuie menționat expres că activitatea solicitată nu afectează exercitarea legală și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești.[297] Această procedură instituie, în

---

[293] Ibidem, art. 37 alin. (3). Norma privește activitatea pentru persoanele juridice înființate de organizațiile sindicale care activează în Ministerul Afacerilor Interne și care urmăresc îmbunătățirea situației sociale a membrilor ori consolidarea instituțiilor sindicale.

[294] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Croația. Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku..., cit. supra, art. 1–7.

[295] Ibidem, art. 2. Cererea trebuie să indice funcția ocupată, denumirea sau natura activității externe și perioada în care aceasta urmează să fie desfășurată.

[296] Ibidem, art. 2–3. Cererea este adresată directorului general al Poliției și este transmisă prin conducătorul competent, desemnat în funcție de structura organizatorică în care activează polițistul.

[297] Ibidem, art. 4. Conducătorul competent trebuie să examineze impactul posibil al activității externe asupra exercitării legale și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești și să formuleze o propunere scrisă și motivată de admitere sau respingere a cererii.

realitate, un „control în două etape”. Prima evaluare are loc la nivelul conducerii apropiate de activitatea profesională a polițistului, unde pot fi cunoscute concret sarcinile, programul, responsabilitățile și eventualele riscuri. Decizia juridică finală aparține însă directorului general al Poliției sau persoanei autorizate de acesta.

Cererea se soluționează printr-o decizie adoptată în termen de 30 de zile. Atunci când activitatea este autorizată, decizia trebuie să indice în mod expres perioada pentru care se acordă aprobarea. Autorizația își încetează valabilitatea la expirarea perioadei stabilite și, de asemenea, în termenul prevăzut de regulament după transferul sau numirea polițistului într-o altă funcție.[298]

Această din urmă regulă prezintă un interes deosebit pentru construcția unui eventual model normativ aplicabil sistemului MAI al Republicii Moldova. Compatibilitatea unei activități externe nu este apreciată în abstract și definitiv, ci prin raportare la funcția concretă deținută. O activitate compatibilă cu o anumită funcție poate deveni problematică după transferul polițistului într-o structură cu alte competențe de control, investigație sau decizie. De asemenea, cererea și decizia adoptată trebuie transmise structurii organizatorice responsabile de gestionarea resurselor umane, fie la nivelul Ministerului, fie la nivelul administrației de poliție competente.[299] Această obligație oferă suportul administrativ pentru evidența activităților externe și reduce riscul ca autorizațiile să rămână exclusiv la nivelul relației dintre polițist și superiorul său imediat.

Caracterul temporar și evidența autorizațiilor. Raportul GRECO oferă informații importante privind funcționarea practică a mecanismului. La momentul evaluării, autorizațiile pentru activități externe erau, de regulă, acordate pentru o perioadă de un an, după care polițistul trebuia să solicite din nou aprobarea scrisă. Autorizațiile erau înregistrate centralizat, iar în procesul de examinare se acorda o atenție deosebită riscurilor de conflict de interese.[300]

GRECO a consemnat și dimensiunea practică a fenomenului. Potrivit informațiilor comunicate după vizita de evaluare, în anul 2018 au fost acordate 414 autorizații, iar în anul 2019, până în luna noiembrie, au fost acordate 315 autorizații pentru activități externe.[301]

Aceste date demonstrează că regimul restrictiv croat nu echivalează cu interzicerea efectivă a oricărei activități externe. Mecanismul era utilizat în practică într-un număr semnificativ de cazuri. În consecință, caracterul restrictiv al sistemului constă mai ales în faptul că instituția deține controlul juridic prealabil asupra compatibilității activității, nu în excluderea absolută a activităților externe.

Din această perspectivă, combinația dintre „autorizație limitată temporal” și „necesitatea unei noi evaluări” reprezintă un element util. Riscul de conflict de interese nu este static. El se poate modifica în funcție de funcția polițistului, beneficiarul activității, natura serviciilor prestate, competențele dobândite între timp de funcționar sau schimbările intervenite în atribuțiile structurii în care acesta activează.

Activitățile permise și problema excepțiilor. Spre deosebire de modelul bulgar, Legea croată privind Poliția nu enumeră categorii generale de activități care sunt, prin natura lor, automat permise polițistului. Art. 37 folosește o formulă largă și permite activitățile externe prin mecanismul

[298] Ibidem, art. 5. Decizia se adoptă în termen de 30 de zile, trebuie să indice perioada pentru care se acordă autorizarea și își încetează valabilitatea la expirarea termenului ori în condițiile prevăzute de regulament în cazul schimbării funcției.
[299] Ibidem, art. 7. Cererea și decizia sunt transmise structurii organizatorice competente pentru gestionarea resurselor umane la nivelul Ministerului sau administrației de poliție.
[300] GRECO. Evaluation Report Croatia, cit. supra, pct. 142. GRECO a constatat că autorizațiile erau, de regulă, acordate pentru un an, necesitau o nouă aprobare după expirarea perioadei și erau înregistrate centralizat; în cadrul autorizării se acorda o atenție particulară riscurilor de conflict de interese.
[301] Ibidem, pct. 142 și nota de subsol 66. Potrivit datelor comunicate GRECO, în 2018 au fost acordate 414 autorizații, iar în 2019, până în luna noiembrie, 315 autorizații.

autorizării individuale. În consecință, regimul croat nu poate fi descris prin formula: activități interzise, listă legală de activități exceptate.

Structura sa este mai apropiată de formula: activități externe interzise ca regulă, derogare individuală autorizată, evaluarea impactului asupra funcției.

O anumită nuanță rezultă din raportul dintre Legea privind Poliția și Legea privind funcționarii publici (Zakon o državnim službenicima). Legea generală, în forma actuală, permite funcționarului public să desfășoare, în afara programului normal de muncă, anumite lucrări sau să presteze servicii după obținerea aprobării prealabile a conducătorului instituției ori a persoanei împuternicite, sub rezerva condițiilor referitoare la competențele de supraveghere, inexistența unei interdicții stabilite prin lege specială, conflictul de interese, buna exercitare a sarcinilor obișnuite și reputația serviciului public.[302]

Legea generală prevede, de asemenea, că aprobarea nu este necesară pentru publicarea articolelor de specialitate, publicarea lucrărilor de autor, activitatea ocazională de lector la seminare și conferințe profesionale.[303]

Totuși, pentru exactitatea juridică a analizei, aceste excepții generale nu trebuie transferate automat asupra regimului special al polițiștilor. Art. 1 din Legea privind Poliția stabilește caracterul subsidiar al legislației generale, iar GRECO a calificat expres art. 37 din Legea privind Poliția drept „lex specialis" și a constatat că acesta instituie un regim mai restrictiv decât legislația generală.[304]

În consecință, pentru polițiști, analiza trebuie realizată în primul rând prin raportare la art. 37 din legea specială. În măsura în care o activitate didactică, de consultanță, expertiză, publicistică sau profesională intră în câmpul material al interdicției prevăzute de această normă, nu este suficientă invocarea excepției existente în legislația generală a funcționarilor publici. Este necesară aplicarea regimului special, potrivit naturii concrete a activității și condițiilor prevăzute de art. 37. Această precizare este importantă metodologic. În analiza comparativă nu ar fi corect să afirmăm că activitățile științifice sau didactice constituie o excepție legală generală pentru polițiștii croați, așa cum este cazul în Bulgaria. Sistemul croat trebuie prezentat drept unul al evaluării individuale și autorizării, nu al excepțiilor profesionale categorice.

Singura categorie distinctă menționată expres de art. 37 este activitatea desfășurată pentru persoanele juridice constituite de organizațiile sindicale din Minister, atunci când finalitatea acestora este îmbunătățirea situației sociale a membrilor sau consolidarea instituțiilor sindicale. Și în acest caz, însă, sunt păstrate condițiile exercitării activității în afara programului normal și ale aprobării scrise prealabile.[305]

Regimul general al conflictelor de interese. Mecanismul special al autorizării trebuie analizat împreună cu regulile generale privind conflictele de interese aplicabile funcționarilor publici. Noua Lege privind funcționarii publici, publicată în decembrie 2023, structurează aceste reguli în art. 34–39. Art. 34 interzice funcționarului public să deschidă o activitate individuală, o exploatație

[302] Republica Croația. Zakon o državnim službenicima [Legea privind funcționarii publici], Narodne novine, nr. 155/2023, cu modificările ulterioare, art. 35 alin. (1).

[303] Ibidem, art. 35 alin. (2). Aprobarea prevăzută pentru activitatea suplimentară nu este necesară, în regimul general al funcției publice, pentru publicarea articolelor profesionale și a publicațiilor de autor, precum și pentru activitatea ocazională de lector la seminare și conferințe profesionale.

[304] Zakon o policiji, cit. supra, art. 1 alin. (3) și art. 37; GRECO. Evaluation Report Croatia, cit. supra, pct. 140. GRECO califică Legea privind Poliția ca lex specialis și constată caracterul mai restrictiv al art. 37 în comparație cu legislația generală a funcționarilor publici.

[305] Zakon o policiji, cit. supra, art. 37 alin. (3).

agricolă familială, să înființeze o societate comercială sau o altă persoană juridică în domeniul în care este angajat ca funcționar public ori în domeniul în care exercită atribuții de supraveghere.[306]

Art. 36 instituie obligații extinse de notificare scrisă a posibilului conflict de interese. Funcționarul trebuie să informeze superiorul despre:

– interesele financiare sau de altă natură pe care el sau anumite persoane apropiate le-ar putea avea în deciziile instituției;

– persoanele fizice sau juridice și exploatațiile agricole familiale cu care a avut relații de afaceri în cei doi ani anteriori intrării în serviciu și față de care instituția exercită atribuții administrative;

– deținerea de acțiuni, obligațiuni sau alte interese financiare în societăți comerciale față de care instituția exercită atribuții administrative;

– anumite poziții de conducere deținute de soț, partener, copil sau părinte în asociații profesionale, societăți comerciale ori alte persoane juridice aflate în raporturi de afaceri cu instituția sau supuse supravegherii acesteia.[307]

Superiorul trebuie să examineze circumstanțele declarate și să informeze conducătorul instituției. Atunci când acestea produc sau pot produce un conflict de interese, conducătorul adoptă o decizie de excludere a funcționarului de la exercitarea anumitor sarcini. Decizia este inclusă în dosarul personal al funcționarului.[308]

Legea interzice, de asemenea, participarea funcționarului într-un organ de conducere sau supraveghere al unei societăți comerciale atunci când instituția în care acesta lucrează exercită control asupra societății respective, cu excepția situației în care funcționarul este numit la propunerea instituției în temeiul unei reglementări speciale. Funcționarul nu poate, în exercitarea atribuțiilor sale oficiale, să efectueze controlul administrativ al unei societăți sau persoane juridice la activitatea căreia participă.[309]

Un element important al actualului cadru este „declarația scrisă privind absența conflictului de interese". La începerea activității în instituție, funcționarul trebuie să confirme în scris că nu se află într-o situație de conflict de interese în sensul art. 34–37. O nouă declarație trebuie depusă atunci când circumstanțele se modifică și produc sau pot produce un asemenea conflict.[310] Totodată, art. 39 stabilește un „nomenclator" mai detaliat de situații în care funcționarul nu poate adopta ori participa la adoptarea unor decizii care afectează interesele financiare sau de altă natură ale sale, ale persoanelor apropiate ori ale unor persoane și entități cu care există relații profesionale, economice, judiciare sau alte legături relevante.[311]

Prin coroborarea acestor norme cu art. 37 din Legea privind Poliția, sistemul croat dezvoltă două niveluri de control:

- primul nivel: controlul general al intereselor personale și obligația de notificare a conflictelor;

- al doilea nivel: controlul special prealabil asupra activității externe a polițistului.

---

[306] Zakon o državnim službenicima, cit. supra, art. 34. Norma interzice deschiderea unei activități individuale, exploatații agricole familiale sau înființarea unei societăți comerciale ori a unei alte persoane juridice în domeniul în care funcționarul este angajat sau exercită atribuții de supraveghere.

[307] Ibidem, art. 36 alin. (1)–(4).

[308] Ibidem, art. 36 alin. (5)–(6). Superiorul examinează circumstanțele declarate și informează conducătorul instituției; dacă există sau poate apărea un conflict de interese, conducătorul adoptă decizia privind excluderea funcționarului de la anumite activități.

[309] Ibidem, art. 37.

[310] Ibidem, art. 38.

[311] Ibidem, art. 39.

Această distincție este utilă deoarece activitatea externă și conflictul de interese nu sunt concepte identice. O activitate externă poate necesita autorizare chiar dacă, la momentul inițial, nu generează un conflict concret. Ulterior însă, modificarea atribuțiilor polițistului, a beneficiarului activității sau a contextului profesional poate transforma situația într-un conflict de interese care necesită noi măsuri.

Dimensiunea deontologică. Regimul legal este completat de Codul de etică al polițiștilor, adoptat în decembrie 2023. Codul stabilește standarde și reguli de conduită obligatorii atât în serviciu, cât și în afara serviciului și definește conflictul de interese drept situația în care interesul privat se află în contradicție cu interesul public, în special atunci când acesta poate influența sau a influențat imparțialitatea în exercitarea atribuțiilor polițienești.[312]

Codul impune polițistului obligația:

– de a evita orice posibilitate de conflict de interese;

– de a nu utiliza funcția pentru obținerea unor beneficii personale, privilegii ori alte avantaje pentru sine sau pentru altă persoană;

– de a proteja propria reputație și reputația Poliției;

– de a proteja informațiile personale și alte date cunoscute prin exercitarea atribuțiilor și de a nu le utiliza, transmite sau divulga fără autorizare.[313]

Aceste standarde au o legătură directă cu activitățile externe. Evaluarea unei cereri nu trebuie redusă la verificarea programului de muncă, ci trebuie să ia în considerare și posibilitatea ca activitatea privată să valorifice funcția polițienească, relațiile profesionale, accesul la date sau reputația instituțională.

În evaluarea din 2019, GRECO a apreciat că vechiul cadru etic nu oferea suficientă orientare practică asupra conflictelor de interese, activităților secundare, cadourilor, relațiilor cu terții și utilizării informațiilor confidențiale. De aceea, Recomandarea XIII a solicitat actualizarea Codului de etică și completarea acestuia cu un manual practic care să prezinte exemple concrete și situații de risc.[314]

În Addendum-ul la al doilea Raport de conformitate, adoptat în noiembrie 2025 și publicat la 12 ianuarie 2026, GRECO a constatat că Ministerul Afacerilor Interne a publicat un Manual de comportament etic al polițiștilor, care tratează, între altele, cadourile și serviciile, relațiile cu terții, conflictele de interese, confidențialitatea datelor și caracterul inadmisibil al utilizării funcției oficiale și resurselor publice în scop privat. GRECO a constatat că Recomandarea XIII a fost implementată satisfăcător.[315]

Răspunderea disciplinară. Caracterul obligatoriu al regimului activităților externe este consolidat prin norme disciplinare exprese. Art. 96 din Legea privind Poliția califică drept „încălcare gravă a obligațiilor de serviciu” desfășurarea unei activități economice sau profesionale independente cu încălcarea art. 37.[316]

---

[312] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Croația. Etički kodeks policijskih službenika [Codul de etică al polițiștilor], Narodne novine, nr. 145/2023, art. 1–3 și art. 6 lit. b).

[313] Ibidem, art. 9, art. 11 și art. 13.

[314] GRECO. Evaluation Report Croatia, cit. supra, pct. 116–118 și Recomandarea XIII.

[315] GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Croatia, GrecoRC5(2025)18, adoptat la 21 noiembrie 2025 și publicat la 12 ianuarie 2026, pct. 46–50. GRECO a constatat publicarea Manualului de comportament etic al polițiștilor și a apreciat Recomandarea XIII drept implementată satisfăcător.

[316] Zakon o policiji, cit. supra, art. 96 pct. 6. Desfășurarea activității economice sau profesionale independente contrar art. 37 este calificată drept încălcare gravă a obligațiilor de serviciu.

Prin urmare, desfășurarea unei activități externe în afara condițiilor legale nu reprezintă o simplă neregularitate administrativă. Ea poate determina inițierea unei proceduri disciplinare pentru o abatere gravă. Pentru abaterile grave, art. 110 prevede o gamă graduală de sancțiuni, printre care:

– sancțiune pecuniară de până la 20% din ultimul salariu lunar, pentru o perioadă de la una la șase luni;

– suspendarea promovării în grad pentru o perioadă de la doi la patru ani;

– suspendarea avansării în serviciu pentru o perioadă de la doi la patru ani;

– transferul într-o funcție de același nivel sau de nivel inferior pentru o perioadă de la doi la patru ani;

– încetarea condiționată a serviciului;[317]

– încetarea serviciului.[318]

Această structură permite individualizarea sancțiunii în funcție de gravitatea concretă a încălcării, consecințe, gradul de responsabilitate și celelalte circumstanțe relevante. Regimul disciplinar este, prin urmare, corelat direct cu norma privind activitățile externe.

Evaluarea GRECO a regimului activităților externe. Raportul de evaluare GRECO privind Croația, adoptat în decembrie 2019 și publicat la 24 martie 2020, prezintă sistemul croat ca pe un regim în care Legea privind Poliția constituie norma specială și mai restrictivă în raport cu legislația generală a funcționarilor publici. GRECO a consemnat existența interdicției generale, mecanismul aprobării scrise prealabile și condiția ca activitatea să nu afecteze exercitarea legală și corespunzătoare a atribuțiilor polițienești.[319]

Spre deosebire de situația constatată în cazul Poloniei, GRECO nu a criticat sistemul Croației pentru lipsa unei evidențe centralizate sau pentru neuniformitatea mecanismului de autorizare. Raportul a constatat că autorizațiile erau înregistrate centralizat și, de regulă, acordate pe perioade de un an, ceea ce implica reexaminarea periodică a situației. De asemenea, GRECO a consemnat că riscurile de conflict de interese erau avute în vedere în procesul de autorizare.[320]

Principala deficiență identificată de GRECO în zona mai largă a incompatibilităților profesionale a privit, în schimb, „activitatea după încetarea serviciului în Poliție". La momentul evaluării nu existau restricții speciale pentru activitățile profesionale ale foștilor polițiști și ale altor funcționari publici care lucraseră în Poliție.

GRECO a remarcat că trecerea specialiștilor din Poliție către sectorul privat poate fi legitimă și utilă, dar poate genera riscuri precum:

– utilizarea în interesul noului angajator a informațiilor obținute în serviciul polițienesc;

– influențarea exercitării funcției de perspectiva unei viitoare angajări în sectorul privat;

– folosirea relațiilor cu foștii colegi pentru obținerea unor avantaje nejustificate pentru noul angajator.

[317] Potrivit art. 110 din Legea croată privind Poliția, sancțiunea denumită în original „uvjetna kazna prestanka državne službe" constă în pronunțarea sancțiunii încetării serviciului, dar executarea acesteia este suspendată pe durata unui termen de încercare de la 3 luni până la 1 an. Dacă, în acest interval, polițistul nu comite o nouă abatere gravă de serviciu, sancțiunea încetării nu este executată, iar raportul de serviciu continuă.

[318] Ibidem, art. 110. Pentru încălcările grave sunt prevăzute sancțiuni pecuniare, suspendarea promovării și avansării, transferul temporar, încetarea condiționată și încetarea serviciului.

[319] GRECO. Evaluation Report Croatia, cit. supra, pct. 139–142.

[320] Ibidem, pct. 142.

În consecință, prin Recomandarea XVI, GRECO a solicitat realizarea unui studiu privind activitățile polițiștilor după încetarea serviciului și, dacă rezultatele studiului o justifică, adoptarea unor reguli pentru asigurarea transparenței și limitarea riscurilor de conflict de interese.[321]

Studiul privind activitatea după încetarea serviciului. Evoluția Recomandării XVI este relevantă deoarece demonstrează o abordare bazată pe evaluarea empirică a riscurilor înaintea introducerii unor restricții legislative generale. Studiul intitulat „The Employment Activities of Police Officers After Leaving the Police Force" a fost finalizat în noiembrie 2024. Cercetarea a examinat, pentru perioada 2021–2024:

– proporția foștilor polițiști angajați ulterior de alți angajatori;

– angajarea foștilor polițiști de către principalii furnizori ai Ministerului Afacerilor Interne și de alte entități economice;

– sesizările privind neregularități în activitatea polițiștilor după încetarea serviciului;

– infracțiunile săvârșite de polițiști în beneficiul unor entități economice externe.[322]

Potrivit informațiilor prezentate GRECO, studiul nu a identificat tendințe sistematice care să demonstreze recrutarea foștilor polițiști pentru exploatarea datelor dobândite în timpul serviciului în beneficiul unui nou angajator care are relații economice cu Ministerul. De asemenea, nu au fost identificate date care să indice un risc sporit de conflict de interese care să impună, la acel moment, reglementarea generală a domeniului sau introducerea unei proceduri de monitorizare ori aprobare a tuturor locurilor de muncă ulterioare ale foștilor polițiști. Studiul a recomandat, în principal, sensibilizarea asupra riscurilor și continuarea cercetării domeniului.[323]

În cel mai recent stadiu al procedurii de conformitate, GRECO a constatat că realizarea studiului, împreună cu integrarea problemelor de integritate în instruire și în instrumentele practice, a permis considerarea Recomandării XVI drept implementată satisfăcător.[324]

Evoluția generală a cadrului de integritate al Poliției. Cel mai recent document GRECO disponibil pentru Croația este Addendum-ul la al doilea Raport de conformitate, GrecoRC5(2025)18, adoptat la 21 noiembrie 2025 și publicat la 12 ianuarie 2026.[325]

În ceea ce privește Poliția, raportul constată progrese substanțiale. În martie 2025, Direcția Generală a Poliției a finalizat și adoptat o evaluare cuprinzătoare a domeniilor și activităților vulnerabile la corupție și un plan de măsuri pentru consolidarea integrității Poliției și prevenirea și combaterea corupției. GRECO a apreciat că măsurile se bazează pe o analiză aprofundată și că Recomandarea XII a fost implementată satisfăcător.[326]

Apreciere analitică asupra modelului croat. Analiza cadrului normativ și a practicii instituționale permite calificarea sistemului croat drept un model restrictiv al interdicției generale cu derogare individuală, autorizare centralizată și reexaminare periodică.

---

[321] Ibidem, pct. 143 și Recomandarea XVI. GRECO a recomandat realizarea unui studiu privind activitățile polițiștilor după încetarea serviciului și, dacă rezultatele o justifică, adoptarea unor norme pentru transparență și reducerea riscurilor de conflict de interese.

[322] GRECO. Addendum to the Second Compliance Report Croatia, cit. supra, pct. 56–60, în special pct. 58.

[323] Ibidem, pct. 58–59. Studiul nu a identificat tendințe sistematice care să justifice introducerea unui mecanism general de autorizare sau monitorizare a tuturor angajărilor foștilor polițiști, recomandând sensibilizarea asupra riscurilor și continuarea cercetării.

[324] Ibidem, pct. 60. Recomandarea XVI a fost considerată implementată satisfăcător.

[325] GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Croatia, GrecoRC5(2025)18, adoptat la cea de-a 101-a reuniune plenară GRECO, Strasbourg, 18–21 noiembrie 2025, publicat la 12 ianuarie 2026.

[326] Ibidem, pct. 41–45. GRECO a apreciat favorabil evaluarea cuprinzătoare a riscurilor de corupție din Poliție și Planul de măsuri pentru consolidarea integrității Poliției și prevenirea și combaterea corupției, adoptate în martie 2025.

Arhitectura sa poate fi exprimată astfel: interdicție generală, cerere individuală, descrierea activității și perioadei, evaluarea motivată a conducătorului competent, decizia directorului general al Poliției, autorizare limitată temporal, transmiterea documentelor către structura de resurse umane, evidență centralizată, reautorizare periodică, răspundere disciplinară în caz de încălcare.

Prima caracteristică importantă este amploarea regulii de interdicție. Art. 37 nu vizează numai al doilea contract de muncă, ci activitatea economică sau profesională independentă și efectuarea de lucrări ori prestarea de servicii pentru persoane fizice și juridice. Această formulă reduce posibilitatea eludării restricțiilor prin alegerea unei alte forme juridice de organizare a activității.

A doua caracteristică este „individualizarea controlului". Activitatea nu este apreciată numai după denumirea sa abstractă. Procedura obligă conducătorul competent să examineze impactul activității asupra polițistului concret și asupra atribuțiilor sale concrete. Această soluție este mai precisă decât un sistem în care aceeași activitate ar fi permisă sau interzisă identic tuturor funcționarilor, indiferent de funcție.

A treia caracteristică este „combinarea evaluării descentralizate a faptelor cu decizia centralizată". Conducătorul apropiat de activitatea polițistului formulează o apreciere și o propunere motivată, dar decizia aparține directorului general al Poliției sau persoanei autorizate de acesta. Astfel, modelul încearcă să combine cunoașterea situației concrete cu necesitatea unei practici instituționale relativ uniforme.

A patra caracteristică o reprezintă „durata determinată a autorizației". Experiența consemnată de GRECO arată că autorizațiile erau, de regulă, acordate pentru un an, ceea ce permite reevaluarea periodică. În plus, regulamentul leagă valabilitatea autorizației de funcția concretă ocupată de polițist și prevede efecte juridice în cazul transferului sau numirii într-o altă funcție. Această soluție este deosebit de relevantă pentru studiul nostru. Într-un sistem de aplicare a legii, o activitate externă nu este compatibilă sau incompatibilă „in abstracto". Compatibilitatea depinde de raportul dintre: natura activității externe, beneficiarul acesteia, atribuțiile funcției publice, competențele structurii, accesul la informații, competențele de autorizare, control sau investigație ale funcționarului.

A cincea caracteristică este corelarea activităților externe cu „regimul conflictelor de interese și obligația declarării schimbării circumstanțelor". În timp ce art. 37 controlează activitatea externă înainte de începerea acesteia, legislația generală a funcționarilor publici urmărește interesele financiare și relațiile relevante care pot apărea ori evolua pe parcurs.

Relevanța modelului croat pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Experiența Croației oferă mai multe elemente care pot fi valorificate în elaborarea unui regim modern al activităților externe pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova.

În primul rând, reglementarea ar trebui să vizeze „activitatea în sens material", și nu numai existența formală a unui al doilea contract individual de muncă. Ar trebui examinate activitățile independente, contractele de prestări servicii, consultanța, expertiza privată, administrarea afacerilor și alte forme de activitate generatoare de interese patrimoniale sau profesionale.

În al doilea rând, procedura ar putea utiliza un mecanism asemănător celui croat: cerere motivată a funcționarului, evaluare scrisă a conducătorului direct, verificarea conflictului de interese, decizie a autorității competente, autorizare pentru o perioadă determinată, înscriere într-o evidență centralizată.

În al treilea rând, autorizația nu ar trebui acordată pe termen nedeterminat. Este oportună introducerea:

– unei perioade determinate de valabilitate;

– obligației de solicitare a unei noi autorizații după expirarea termenului;

– obligației de reautorizare în cazul schimbării funcției sau structurii;

– obligației de notificare imediată a schimbării beneficiarului, obiectului, volumului sau condițiilor activității.

În al patrulea rând, experiența Croației demonstrează utilitatea „evaluării în două etape". Conducătorul direct este cel mai bine poziționat pentru a aprecia impactul activității asupra programului, disponibilității și atribuțiilor concrete ale funcționarului. Totuși, decizia finală ar trebui adoptată la un nivel care poate asigura unitatea practicii și prevenirea diferențelor nejustificate între structuri.

În al cincilea rând, sistemul trebuie să prevadă o „evidență centralizată". O bază de date sau un registru instituțional al activităților autorizate ar permite:

– verificarea practicii de autorizare;

– identificarea activităților cu risc crescut;

– detectarea relațiilor repetitive cu anumite persoane juridice;

– identificarea diferențelor de practică între structuri;

– fundamentarea instruirilor de integritate;

– evaluarea periodică a riscurilor organizaționale.

Prin urmare, lecția esențială a modelului croat constă în faptul că un regim restrictiv nu trebuie să conducă inevitabil la interdicția absolută. Croația utilizează o soluție intermediară, dar ferm controlată: interdicția este regula, activitatea externă este excepția, excepția este individualizată, autorizarea este prealabilă și scrisă, decizia este fundamentată pe impactul activității asupra serviciului, autorizația este temporară, informația este păstrată instituțional, încălcarea regulilor generează răspundere disciplinară individualizată.

Pentru dezvoltarea viitoare a cadrului juridic al activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul MAI al Republicii Moldova, modelul croat este deosebit de util în ceea ce privește procedura de autorizare, limitarea temporală a permisiunii și reexaminarea compatibilității după schimbarea funcției. În combinație cu registrul și managementul riscului dezvoltate de Slovenia și cu delimitarea legislativă clară a excepțiilor observată în Bulgaria, aceste elemente pot contribui la construirea unui sistem normativ echilibrat, previzibil și verificabil.

4.2.8. Țările baltice

Statele baltice (Estonia, Letonia și Lituania) prezintă un interes distinct pentru analiza comparativă a regimului activităților externe desfășurate de funcționarii structurilor de aplicare a legii. Deși proximitatea geografică, evoluțiile istorice și integrarea în spațiul juridic și administrativ european justifică examinarea lor într-un cadru comun, analiza legislațiilor naționale evidențiază soluții juridice diferite în ceea ce privește raportul dintre exercitarea funcției polițienești și desfășurarea unei activități externe în afara serviciului.

Din punct de vedere metodologic, cele trei state nu formează un model juridic omogen. Estonia utilizează un sistem bazat predominant pe libertatea condiționată a activității externe, obligația notificării scrise imediate și controlul instituțional ulterior. Letonia aplică un sistem normativ diferențiat în funcție de categoria funcției ocupate, combinând activitățile permise direct de lege cu activitățile supuse autorizării scrise prealabile. Lituania, în regimul actual, distinge între munca externă desfășurată în baza unui contract de muncă, pentru care este necesară autorizarea, și alte activități exercitate în afara unui asemenea contract, pentru care aprobarea nu este obligatorie,

dar care rămân supuse unor interdicții materiale extinse privind conflictul de interese, utilizarea funcției în interes privat, reputația serviciului și capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor.[327]

Prin urmare, examinarea comună a acestor state este utilă nu pentru identificarea unui presupus „model baltic" unic, ci pentru a observa trei tehnici distincte de gestionare a aceluiași risc:

1) Estonia – notificare și verificare;

2) Letonia – diferențiere legislativă și autorizare selectivă;

3) Lituania – autorizarea anumitor forme de muncă externă și controlul material al compatibilității.

4.2.8.1. Estonia

Cadrul juridic și principiul libertății condiționate a activităților externe. Regimul juridic estonian al activităților desfășurate în afara serviciului este construit, în principal, pe dispozițiile Legii anticorupție (Korruptsioonivastane seadus), ale Legii serviciului public (Avaliku teenistuse seadus) și, pentru anumite incompatibilități speciale, ale Legii Poliției și Pazei de Frontieră (Politsei ja piirivalve seadus).[328]

Modelul estonian pornește de la o premisă diferită de cea observată în Bulgaria sau Croația. Activitatea externă nu este interzisă ca regulă generală. Funcționarul poate desfășura activități în afara atribuțiilor oficiale, cu condiția ca natura și volumul acestora să nu împiedice îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor de serviciu și să nu provoace încălcarea obligațiilor care rezultă din statutul profesional.[329] În sistemul estonian, noțiunea de activitate externă (auxiliară) are un înțeles larg și cuprinde diferite forme de implicare profesională, economică sau organizațională desfășurate în afara funcției publice principale. Potrivit legislației estoniene și interpretării prezentate de GRECO, această categorie include, între altele:

– activitatea desfășurată în baza unui raport suplimentar de muncă;

– exercitarea unei funcții elective sau prin numire;

– desfășurarea unei activități de întreprinzător;

– participarea într-un parteneriat;

– exercitarea funcției de membru al organului de conducere al unei persoane juridice.[330]

Prin această formulare largă, regimul estonian urmărește activitatea externă în sens material, indiferent de forma juridică prin care aceasta este organizată. Este relevant nu numai un eventual al doilea contract de muncă, ci și implicarea antreprenorială sau participarea la administrarea unei persoane juridice.

Potrivit cadrului descris de GRECO, funcționarului îi este interzis să obțină venituri dintr-o activitate externă atunci când activitatea respectivă coincide cu activitatea pe care acesta o

---

[327] Pentru cadrul comparativ al regimurilor aplicabile activităților externe în cele trei state baltice, a se vedea: GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Estonia. GrecoEval5Rep(2018)3, adoptat la 7 decembrie 2018; Republica Letonia. Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā [Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici], art. 6–8¹; REPUBLICA LITUANIA. Vidaus tarnybos statutas [Statutul serviciului intern], art. 22–23.

[328] Republica Estonia. Korruptsioonivastane seadus [Legea anticorupție], în special § 10–11; Republica Estonia. Avaliku teenistuse seadus [Legea serviciului public], în special § 60; REPUBLICA ESTONIA. Politsei ja piirivalve seadus [Legea Poliției și Pazei de Frontieră], în special dispozițiile privind incompatibilitățile aplicabile polițiștilor.

[329] Korruptsioonivastane seadus, cit. supra, § 10; Avaliku teenistuse seadus, cit. supra, § 60. Regimul permite desfășurarea activităților auxiliare în măsura în care acestea nu împiedică exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor și nu determină încălcarea obligațiilor funcției publice.

[330] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Estonia, cit. supra, pct. 192. Raportul include în categoria activităților auxiliare, între altele, activitatea desfășurată în baza unui alt raport de muncă, exercitarea unor funcții elective sau prin numire, activitatea de întreprinzător, participarea într-un parteneriat și calitatea de membru al organului de conducere al unei persoane juridice.

îndeplinește în mod obișnuit în cadrul funcției publice. Sunt exceptate activitățile de cercetare și cele educaționale.[331] Această soluție urmărește prevenirea transformării competențelor funcției publice într-o sursă privată de venit. Rațiunea interdicției nu constă în imposibilitatea valorificării generale a pregătirii profesionale, ci în evitarea situației în care funcționarul ar presta contra plată, în interes privat, exact aceeași activitate pe care este obligat să o exercite în calitate oficială.

În plus, pentru polițiști există o incompatibilitate politică specială: polițistul nu poate fi membru al unui partid politic. GRECO a constatat însă că polițiștii pot candida ca independenți la alegerile pentru consiliile locale, particularitate care a determinat formularea unor observații referitoare la necesitatea examinării atente a eventualelor conflicte de interese.[332]

Obligația notificării scrise. Elementul central al modelului estonian este obligația notificării scrise imediate. Funcționarul care desfășoară sau intenționează să înceapă o activitate externă, trebuie să informeze în scris autoritatea în care activează. Prin urmare, sistemul nu este construit, ca regulă, în jurul obținerii unei autorizații prealabile pentru fiecare activitate, ci în jurul transparenței obligatorii față de instituție și al posibilității acesteia de a evalua și controla compatibilitatea activității.[333] Pentru personalul Poliției și Pazei de Frontieră, procedura examinată de GRECO era detaliată prin Ordinul nr. 1.111/213 din 22 aprilie 2013 al directorului general al instituției. Notificarea scrisă era adresată directorului general prin intermediul Biroului de Control Intern (Internal Control Bureau - ICB) și trebuia să cuprindă informații privind:

– natura și descrierea activității;

– denumirea persoanei juridice, dacă era cazul;

– volumul estimat al activității;

– remunerația preconizată.

Notificarea era ulterior înregistrată în registrul electronic de documente al instituției.[334] Această procedură prezintă două caracteristici importante. În primul rând, notificarea este documentată și trasabilă. Activitatea nu este doar adusă informal la cunoștința conducătorului direct, ci intră într-un circuit instituțional și într-o evidență electronică. În al doilea rând, structura de control intern participă direct la gestionarea riscului. Personalul poate solicita consultanță Biroului de Control Intern înaintea notificării. Potrivit informațiilor prezentate GRECO, în anumite situații, după consultarea ICB, funcționarii au renunțat la intenția de a desfășura activitatea respectivă.[335] Mecanismul are o valoare preventivă importantă. Controlul de integritate nu intervine exclusiv după încălcarea normei și nici numai prin adoptarea unei decizii formale de interzicere. Consilierea prealabilă poate determina funcționarul să renunțe voluntar la o activitate care prezintă riscuri evidente.

Controlul proactiv și verificarea bazelor de date. Una dintre cele mai interesante componente ale modelului estonian este verificarea proactivă a veridicității notificărilor. GRECO a constatat că Biroul de Control Intern verifică periodic informațiile disponibile în:

---

[331] Ibidem, pct. 192. Funcționarului îi este interzis să obțină venituri dintr-o activitate auxiliară care coincide cu activitatea pe care o desfășoară în mod obișnuit în cadrul funcției publice, cu excepția activităților de cercetare și educaționale.

[332] Ibidem, pct. 192 și 199. GRECO menționează interdicția apartenenței polițiștilor la partide politice și posibilitatea candidaturii independente la alegerile locale, atrăgând atenția asupra riscurilor potențiale de conflict de interese

[333] Korruptsioonivastane seadus, cit. supra, § 10; Avaliku teenistuse seadus, cit. supra, § 60; GRECO. Evaluation Report Estonia, cit. supra, pct. 192–193. Activitatea auxiliară trebuie notificată instituției în scris, potrivit procedurilor aplicabile.

[334] GRECO. Evaluation Report Estonia, cit. supra, pct. 193. În Poliție și Paza de Frontieră, notificarea era transmisă directorului general prin intermediul Biroului de Control Intern și cuprindea informații privind natura activității, persoana juridică relevantă, volumul estimat al activității și remunerația preconizată.

[335] Ibidem, pct. 194–195. Raportul menționează posibilitatea consultării Biroului de Control Intern înaintea începerii activității și existența unor situații în care, în urma consultării, funcționarii au renunțat la activitatea preconizată.

– registrul întreprinderilor;
– evidențele privind raporturile de muncă;
– datele privind veniturile și impozitele;
– alte registre ale Administrației Fiscale și Vamale.

Scopul verificărilor este dublu: confirmarea exactității notificărilor depuse și identificarea activităților auxiliare care nu au fost declarate.[336] Prin urmare, sistemul estonian nu se bazează exclusiv pe buna-credință a funcționarului și pe corectitudinea informațiilor declarate de acesta. Instituția dispune de mecanisme de verificare prin care datele comunicate în notificare pot fi confruntate cu informațiile existente în registrele publice și în bazele de date administrative relevante.

Datele prezentate în Raportul GRECO din 2018 indicau o creștere semnificativă a numărului notificărilor: 318 în anul 2014, 350 în 2015, 382 în 2016 și 565 până în luna noiembrie 2017. Printre cele mai frecvente activități se regăseau implicarea în conducerea sau deținerea unei întreprinderi private, participarea la conducerea unor asociații, fundații sau alte organizații constituite fără scopul distribuirii profitului între membri, o parte semnificativă fiind asociații ale proprietarilor de locuințe și activitatea în instituții de învățământ.[337] Aceste date au determinat GRECO să acorde o atenție specială fenomenului. Deși a apreciat pozitiv sistemul centralizat de notificare, verificările efectuate de Biroul de Control Intern și consultanța oferită personalului, GRECO a constatat că verificările erau concentrate într-o măsură importantă asupra identificării legăturilor dintre societățile deținute sau administrate de polițiști și contractele încheiate cu Poliția și Paza de Frontieră. GRECO a considerat necesară extinderea controlului asupra unei game mai largi de riscuri de conflict de interese.[338] În consecință, GRECO a recomandat consolidarea supravegherii activităților auxiliare ale polițiștilor pentru a asigura prevenirea conflictelor de interese și dincolo de situațiile legate de accesul la contractele Poliției.

În Al doilea Raport de conformitate privind Estonia, adoptat în 2023, GRECO a constatat introducerea unor controale regulate ale activităților externe ale polițiștilor, având ca obiectiv evitarea potențialelor conflicte de interese. Recomandarea relevantă fusese considerată implementată satisfăcător, iar procedura de conformitate a Rundei a cincea a fost închisă pentru Estonia.[339]

Apreciere analitică asupra modelului estonian. Modelul estonian poate fi calificat drept un sistem al libertății condiționate, notificării obligatorii și verificării proactive.

Arhitectura sa poate fi sintetizată astfel: activitatea auxiliară este permisă în principiu, notificare scrisă imediată, înregistrare electronică, posibilitatea consultării structurii de integritate, verificarea informațiilor în registre și baze de date, evaluarea impactului asupra atribuțiilor și conflictelor de interese, intervenție instituțională atunci când riscul este identificat, controale periodice.

Avantajul principal al sistemului constă în faptul că permite instituției să cunoască realitatea activităților externe fără a supune în mod necesar orice implicare extraprofesională unei proceduri greoaie de autorizare.

---

[336] Ibidem, pct. 196. Biroul de Control Intern verifica periodic informațiile din registrul întreprinderilor, evidențele raporturilor de muncă, datele privind veniturile și impozitele și alte baze de date administrative relevante.

[337] Ibidem, pct. 196–197. Potrivit datelor prezentate GRECO, numărul notificărilor privind activitățile auxiliare a fost de 318 în 2014, 350 în 2015, 382 în 2016 și 565 până în noiembrie 2017.

[338] Ibidem, pct. 198–199. GRECO a apreciat pozitiv caracterul centralizat al notificării și verificările efectuate, dar a constatat necesitatea extinderii controlului asupra unei game mai largi de riscuri de conflict de interese.

[339] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Estonia. GrecoRC5(2023)3, adoptat la 9 iunie 2023 și publicat la 13 iunie 2023, pct. 46–49. GRECO a constatat introducerea controalelor periodice asupra activităților auxiliare și a considerat recomandarea relevantă implementată satisfăcător.

În același timp, experiența GRECO demonstrează că simpla notificare nu este suficientă. Eficiența sistemului depinde de:

– caracterul centralizat și verificabil al informației;

– posibilitatea confruntării acesteia cu registre externe;

– existența unei structuri specializate de integritate;

– examinarea nu numai a relațiilor comerciale directe cu instituția, ci a întregului spectru al conflictelor de interese;

– reevaluarea periodică a riscului.

Din această perspectivă, Estonia demonstrează că notificarea poate reprezenta o alternativă reală la autorizarea prealabilă, dar numai dacă este susținută de capacitatea instituțională de verificare.

4.2.8.2. Letonia

Un model normativ diferențiat. Regimul leton al activităților externe este construit în principal prin Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici (Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā). Legea se aplică polițiștilor și polițiștilor de frontieră în calitatea lor de funcționari publici cu grad special în sistemul Ministerului Afacerilor Interne.[340] Spre deosebire de Estonia, unde activitatea auxiliară este reglementată printr-o regulă generală și mecanisme de notificare și control, legislația letonă construiește un sistem mai detaliat, bazat pe diferențierea categoriilor de funcții și a activităților care pot fi cumulate cu funcția publică.

Regula generală permite funcționarului public să combine funcția cu o altă funcție, executarea unui contract de prestări servicii, a unui mandat sau desfășurarea unei activități economice în condițiile prevăzute de lege, dacă legislația nu stabilește restricții speciale. Atunci când nu se aplică restricții mai severe, legea permite cumulul cu cel mult două alte funcții remunerate în instituții publice, fără ca activitățile pedagogice, științifice, medicale, veterinare, sportive profesioniste și de creație să fie incluse în această limită. Cumulul trebuie, în toate situațiile, să nu provoace un conflict de interese, să nu contravină normelor etice și să nu afecteze exercitarea atribuțiilor directe.[341] Astfel, sistemul leton nu tratează toate activitățile externe în mod identic. El stabilește:

- activități permise direct de lege;
- activități permise numai cu autorizație scrisă;
- restricții mai severe pentru anumite funcții de conducere;
- reguli distincte pentru celelalte categorii de funcționari cu grad special.

Regimul conducătorilor Poliției și Pazei de Frontieră. Legea actuală include șeful Poliției de Stat și adjuncții acestuia, precum și șeful Pazei de Frontieră și adjuncții săi, într-o categorie supusă unor restricții speciale de cumul al funcțiilor. Pe lângă activitățile general admise de art. 6 alin. (4), aceste persoane pot exercita, în condițiile stabilite de lege, anumite funcții în asociații profesionale sau sectoriale, inclusiv organizații sindicale, cu limitele legale aplicabile conducătorilor instituțiilor. De asemenea, anumite activități de expert sau consultant în administrația unui alt stat, într-o organizație internațională sau în reprezentanța ori misiunea acesteia și anumite funcții în asociații,

[340] Republica Letonia. Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā [Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici], cu modificările ulterioare, art. 4–8[1]; GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Latvia. GrecoEval5Rep(2017)6, adoptat la 22 iunie 2018 și publicat la 21 august 2018, pct. 169–174.

[341] Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, cit. supra, art. 6 alin. (1)–(4). Legea reglementează cumulul funcției publice cu alte funcții și activități și stabilește condițiile generale de compatibilitate, inclusiv absența conflictului de interese, respectarea normelor de etică și neafectarea atribuțiilor directe.

fundații ori organizații religioase sunt posibile numai în absența conflictului de interese și după obținerea autorizației scrise a autorității competente.[342]

Este important ca analiza regimului juridic actual al activităților externe în Letonia să se bazeze pe textul în vigoare al legislației naționale, și nu exclusiv pe descrierea cuprinsă în Raportul de evaluare GRECO din 2018. După publicarea raportului, cadrul normativ a cunoscut modificări, iar forma actuală a art. 7 din Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici reglementează într-o manieră mai detaliată categoriile de funcționari, activitățile care pot fi cumulate cu funcția publică și cazurile în care este necesară obținerea unei autorizații scrise. Prin urmare, Raportul GRECO rămâne relevant pentru înțelegerea practicii instituționale și a problemelor identificate la momentul evaluării, în timp ce analiza conținutului juridic actual trebuie fundamentată pe legislația în vigoare. Raportul GRECO rămâne relevant pentru descrierea instituțională și practica de control, dar conținutul juridic actual al activităților permise trebuie stabilit pornind de la textul în vigoare al legii.[343]

Regimul celorlalți funcționari cu grad special. Pentru celelalte categorii de funcționari cu grad special din sistemul Ministerului Afacerilor Interne, legea aplică un regim mai flexibil. Potrivit structurii actuale a art. 7, aceștia pot, în condițiile prevăzute de lege, să combine funcția publică cu:

– exercitarea unei funcții sindicale;

– exercitarea unei alte funcții;

– prestarea unor activități în temeiul unor contracte de prestări servicii;

– executarea unui mandat;

– desfășurarea unei activități economice în calitate de comerciant individual sau de persoană înregistrată ca desfășurând activitate economică, cu condiția ca activitatea să nu genereze un conflict de interese și, în cazurile în care legea o cere, să fie obținută autorizația scrisă a conducătorului instituției sau a persoanei împuternicite.[344]

Legea permite, în același timp, autorității competente să identifice, în condițiile stabilite normativ, anumite funcții pentru care autorizarea scrisă nu este necesară, evaluarea fiind legată de nivelul riscului de conflict de interese și de volumul de timp necesar activității. Această soluție introduce un element de evaluare diferențiată a riscului, evitând supunerea mecanică a tuturor activităților aceleiași proceduri.

Activitățile permise fără autorizare. Art. 6 alin. (4) din lege identifică o serie de activități care pot fi cumulate, în condițiile prevăzute de normă, cu funcțiile supuse restricțiilor speciale. Printre acestea se numără:

– activitatea pedagogică;

– activitatea științifică;

– activitatea de medic;

– activitatea de medic veterinar;

– activitatea de sportiv profesionist;

– activitatea de creație;

[342] Ibidem, art. 7 alin. (3). Dispozițiile speciale se aplică, între altele, șefului Poliției de Stat și adjuncților săi, precum și șefului Pazei de Frontieră și adjuncților acestuia.

[343] GRECO. Evaluation Report Latvia, cit. supra, pct. 172–174. Pentru stabilirea regimului juridic actual al activităților permise și al autorizării trebuie avută în vedere forma în vigoare a art. 6–8[1] din Legea privind prevenirea conflictului de interese.

[344] Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, cit. supra, art. 7, în special dispozițiile aplicabile funcționarilor cu grad special din sistemul Ministerului Afacerilor Interne.

– anumite activități economice în domeniul agriculturii, silviculturii, pescuitului și turismului rural;

– administrarea propriilor bunuri imobile;

– exercitarea unui mandat în numele unei rude, în absența unui conflict de interese;

– exercitarea unor funcții în structuri constituite de Președintele Republicii;

– serviciul în Garda Națională, dacă legea nu dispune altfel;

– participarea într-un organism consultativ al unei instituții de învățământ.[345]

Modul de reglementare respectiv prezintă un interes deosebit pentru studiul nostru. Legiuitorul leton nu limitează excepțiile numai la activitățile academice sau de creație, ci construiește o listă mai largă de situații apreciate „ex ante" ca fiind, în anumite condiții, compatibile cu funcția publică.

Totodată, existența unei categorii legal permise nu înlătură aplicabilitatea regulilor privind conflictul de interese. O activitate permisă ca tip abstract poate deveni problematică prin circumstanțele concrete în care este exercitată.

Procedura autorizării și caracterul dinamic al permisiunii. Atunci când legea condiționează cumulul de obținerea unei autorizații, art. 8[1] instituie o procedură explicită. Persoana trebuie să solicite în scris autorizarea înainte de începerea cumulului extern. Autoritatea competentă trebuie să examineze:

– dacă activitatea poate genera un conflict de interese;

– dacă aceasta este compatibilă cu normele de etică aplicabile;

– dacă poate afecta exercitarea atribuțiilor directe ale funcționarului;

– pentru activități exercitate în străinătate, în organizații internaționale sau în misiuni, dacă acestea pot prejudicia interesele statului leton.

Decizia privind acordarea sau refuzul autorizației trebuie adoptată în termen de o lună.[346] O particularitate importantă este caracterul revocabil al autorizației. Dacă, după acordarea acesteia, circumstanțele juridice sau de fapt, care au fundamentat decizia, se modifică într-o manieră care nu mai permite cumulul, autoritatea competentă trebuie să revoce autorizația.[347] Regula este deosebit de relevantă pentru prezentul studiu. Autorizația nu este concepută ca un act care „legalizează" definitiv activitatea externă. Compatibilitatea este dependentă de circumstanțe, iar modificarea lor poate impune reevaluarea.

Conflictul de interese și obligația informării superiorului. Regimul activităților externe este completat de reguli detaliate privind conflictul de interese. Potrivit constatărilor GRECO privind aplicarea Legii privind prevenirea conflictului de interese, polițiștilor și polițiștilor de frontieră le este interzis să exercite funcții de supraveghere, control sau sancționare, să încheie contracte sau să desfășoare alte acțiuni oficiale atunci când ei, rudele lor ori anumite persoane cu care au relații relevante dețin un interes personal sau financiar.[348] În asemenea situații, funcționarul trebuie să

[345] Ibidem, art. 6 alin. (4). Dispoziția enumeră activitățile care pot fi cumulate, în condițiile legii, cu funcția publică, inclusiv activitățile pedagogice, științifice, medicale, veterinare, sportive profesioniste și de creație, precum și alte activități expres prevăzute.

[346] Ibidem, art. 8[1] alin. (1)–(5). Cererea de autorizare trebuie depusă înainte de începerea cumulului, iar autoritatea competentă examinează existența unui conflict de interese, compatibilitatea cu normele de etică și impactul activității asupra îndeplinirii atribuțiilor directe. Decizia se adoptă în termen de o lună.

[347] Ibidem, art. 8[1] alin. (6). Autorizația trebuie revocată atunci când circumstanțele juridice sau de fapt care au fundamentat acordarea ei se modifică astfel încât cumulul nu mai este compatibil cu funcția publică.

[348] GRECO. Evaluation Report Latvia, cit. supra, pct. 169, cu referire la art. 11 din Legea privind prevenirea conflictului de interese. Funcționarului îi este interzis să participe la exercitarea unor atribuții oficiale atunci când există un interes personal sau financiar relevant

informeze fără întârziere și în scris superiorul despre interesele relevante. După primirea informației, exercitarea atribuției trebuie repartizată unui alt funcționar. Informația poate fi transmisă și conducerii instituției sau Biroului pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (KNAB).[349] Ca urmare, regimul leton separă controlul compatibilității funcțiilor și activităților externe, realizat prin normele privind cumulul de gestionarea conflictului concret de interese, realizată prin informarea superiorului și retragerea funcționarului din exercitarea atribuției afectate.

Această distincție este importantă. Nu orice activitate externă admisibilă produce un conflict de interese, iar existența unei autorizații nu exclude apariția ulterioară a unui conflict concret într-un anumit dosar, contract, control sau proces decizional.

Controlul instituțional. GRECO a constatat existența unui sistem de control pe mai multe niveluri. La nivelul Poliției de Stat și al Pazei de Frontieră, superiorii direcți participă la verificarea respectării restricțiilor, iar structurile specializate de control intern examinează incompatibilitățile, activitățile auxiliare, declarațiile și alte date relevante. GRECO a menționat, între altele, rolul structurii de control intern a Poliției de Stat și al structurii de inspecție și securitate a Pazei de Frontieră, care efectuează verificări ale restricțiilor, autorizațiilor și informațiilor existente în bazele de date. Atunci când sunt identificate discrepanțe sau posibile încălcări, informațiile pot fi transmise KNAB sau Serviciului Fiscal de Stat.[350]

În evaluarea sa, GRECO a apreciat pozitiv caracterul cuprinzător și vigilent al acestui control. Sistemul leton demonstrează astfel că o legislație detaliată privind cumulul funcțiilor trebuie completată de o infrastructură instituțională capabilă să verifice efectiv respectarea regulilor.[351]

Apreciere analitică asupra modelului leton. Modelul leton poate fi calificat drept un sistem diferențiat de compatibilitate legală și autorizare selectivă. Arhitectura sa este: clasificarea funcțiilor, stabilirea legală a activităților permise, diferențierea activităților supuse sau nesupuse autorizării, cerere scrisă pentru activitățile supuse autorizării, evaluarea conflictului de interese, eticii și impactului asupra atribuțiilor, decizie motivată, posibilitatea revocării autorizației, notificarea conflictelor concrete, control intern și extern.

Avantajul principal îl constituie previzibilitatea normativă. Funcționarul poate identifica din lege:

– categoria căreia îi aparține;

– activitățile pe care le poate desfășura;

– activitățile pentru care este necesară autorizarea;

– criteriile examinării;

– mecanismul de revocare.

În același timp, complexitatea reglementării poate constitui și un dezavantaj. Un sistem cu numeroase categorii și subcategorii juridice necesită interpretare unitară, instruire continuă și mecanisme eficiente de consultare.

[349] Ibidem, pct. 170, cu referire la art. 21 din aceeași lege. Funcționarul trebuie să informeze în scris și fără întârziere superiorul despre conflictul de interese, iar atribuția afectată trebuie repartizată unei alte persoane.

[350] Ibidem, secțiunea privind controlul aplicării regimului de integritate în Poliția de Stat și Paza de Frontieră. GRECO descrie rolul superiorilor, al structurilor de control intern și al autorităților specializate în verificarea incompatibilităților, activităților externe și declarațiilor relevante.

[351] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Latvia. GrecoRC5(2022)6, adoptat la 2 decembrie 2022 și publicat la 17 ianuarie 2023. A se vedea, de asemenea, Evaluation Report Latvia, cit. supra, pentru descrierea sistemului de control intern și extern aplicabil conflictelor de interese și cumulului funcțiilor.

Pentru prezentul studiu, cea mai valoroasă idee a modelului leton este diferențierea regimului juridic în funcție de natura activității și nivelul de risc, în locul aplicării unei interdicții identice tuturor activităților și tuturor funcțiilor.

4.2.8.3. Lituania

Cadrul juridic actual. Regimul actual aplicabil funcționarilor sistemului serviciului intern din Lituania este prevăzut în principal de Statutul serviciului intern (Vidaus tarnybos statutas), în special art. 22–23, și de actele adoptate pentru punerea sa în aplicare. Pentru înțelegerea corectă a sistemului actual este necesară o distincție esențială: munca suplimentară prestată în baza unui contract de muncă necesită autorizare, în timp ce alte activități desfășurate fără contract de muncă nu necesită autorizare, dar rămân supuse interdicțiilor materiale prevăzute de Statut.[352] Această distincție juridică face ca modelul lituanian actual să fie diferit atât de Estonia, unde noțiunea largă de activitate externă este legată în primul rând de obligația de notificare, cât și de Letonia, unde legislația stabilește categorii detaliate de activități compatibile cu funcția publică, unele permise direct, iar altele condiționate de obținerea unei autorizații prealabile.

Autorizarea muncii în baza unui contract de muncă. Potrivit informațiilor oficiale publicate de Ministerul Afacerilor Interne al Lituaniei privind aplicarea art. 22 din Statutul serviciului intern, funcționarul are dreptul să desfășoare o altă muncă, dar trebuie să obțină autorizația pentru munca exercitată în baza unui contract de muncă. Cererile sunt examinate potrivit procedurii aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 1V-55 din 15 ianuarie 2019 privind punerea în aplicare a Statutului serviciului intern.[353] Regulamentul actual urmărește, astfel, o distincție bazată pe forma juridică a activității, dar această distincție nu exclude controlul material asupra celorlalte forme de activitate.

Criteriile materiale de incompatibilitate. Art. 23 din Statutul serviciului intern conține criterii largi de incompatibilitate. Potrivit explicației oficiale a Ministerului Afacerilor Interne, funcționarului îi este interzis să lucreze într-o întreprindere, instituție sau organizație ori să desfășoare o altă activitate atunci când:

– activitatea generează un conflict de interese;

– creează premise pentru utilizarea serviciului în interes privat;

– discreditează autoritatea serviciului intern;

– împiedică îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor prevăzute în fișa funcției;

– activitatea se desfășoară pentru entități asupra cărora funcționarul exercită competențe de autoritate, control sau supraveghere ori față de care adoptă alte decizii;

– există alte circumstanțe legale care împiedică desfășurarea activității respective. criterii demonstrează că autorizarea nu este singurul instrument de control al activității externe.[354]

Chiar și activitatea pentru care nu este necesară autorizația poate fi incompatibilă dacă intervine una dintre situațiile prevăzute de lege. Astfel, modelul lituanian combină: un criteriu formal cum ar fi existența contractului de muncă, relevant pentru necesitatea autorizației cu criterii materiale

---

[352] Republica Lituania. Vidaus tarnybos statutas [Statutul serviciului intern], art. 22–23; Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Lituania. Explicațiile oficiale privind dreptul funcționarilor serviciului intern de a desfășura o altă muncă sau activitate, actualizate la 29 noiembrie 2024.

[353] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Lituania. Ordinul nr. 1V-55 din 15 ianuarie 2019 privind punerea în aplicare a Statutului serviciului intern; a se vedea și explicațiile oficiale privind procedura de autorizare a muncii desfășurate în baza unui contract de muncă.

[354] Vidaus tarnybos statutas, cit. supra, art. 23 alin. (1) pct. 4. Sunt interzise activitățile care generează conflicte de interese, creează premise pentru utilizarea funcției în interes privat, discreditează serviciul, afectează îndeplinirea atribuțiilor sau sunt desfășurate pentru entități asupra cărora funcționarul exercită competențe de autoritate, control ori supraveghere.

cum ar fi conflictul de interese, instrumentalizarea funcției, afectarea reputației, afectarea capacității profesionale și existența unor competențe de control asupra beneficiarului activității.

Durata autorizației și schimbarea funcției. Un alt element important al sistemului lituanian este legătura dintre valabilitatea autorizației și situația profesională concretă a funcționarului. Potrivit art. 22 alin. (3), decizia de autorizare este valabilă atât timp cât funcționarul continuă să exercite munca respectivă. În cazul muncii desfășurate în proiecte finanțate de Uniunea Europeană, organizații internaționale sau state străine ori în proiecte de cooperare pentru dezvoltare ale Lituaniei, autorizația este valabilă până la finalizarea proiectului.

Dacă funcționarul este transferat într-o altă funcție și atribuțiile prevăzute în fișa postului se modifică, acesta trebuie să depună o nouă cerere de autorizare.[355] Această soluție este apropiată, ca rațiune, de mecanismul observat în Croația: compatibilitatea activității nu este evaluată exclusiv în raport cu persoana funcționarului, ci și în raport cu funcția concretă pe care acesta o exercită.

Activitatea care nu genera conflict de interese într-o anumită structură poate deveni problematică după transferul funcționarului într-o structură cu competențe de autorizare, supraveghere, control sau investigare asupra domeniului respectiv.

Activitățile care nu necesită autorizare. Ministerul Afacerilor Interne al Lituaniei precizează expres că o activitate desfășurată fără contract de muncă nu necesită obținerea autorizației prevăzute pentru munca suplimentară. Totuși, funcționarul trebuie să respecte toate incompatibilitățile materiale stabilite de art. 23.[356] Aceasta înseamnă că lipsa obligației de autorizare nu echivalează cu libertatea necondiționată a activității. O activitate independentă poate fi permisă fără autorizare formală, dar poate deveni ilegală dacă generează conflict de interese, afectează reputația instituției, creează condiții pentru utilizarea serviciului în interes personal ori îl situează pe funcționar într-un raport de activitate privată cu o entitate asupra căreia exercită atribuții publice. Această distincție este una dintre cele mai importante particularități ale modelului lituanian actual.

Evoluția procedurii: de la modelul colegial descris de GRECO la cadrul actual. Pentru exactitatea analizei este necesar să distingem cadrul actual de cel examinat de GRECO în Raportul de evaluare adoptat în 2021. La momentul evaluării GRECO, cererile privind exercitarea activităților externe erau examinate de o comisie formată din trei până la cinci membri, desemnați de conducătorul instituției. Dacă în instituție funcționau una sau mai multe organizații sindicale, un reprezentant sindical trebuia inclus în comisie. Comisia adopta hotărârea cu majoritatea membrilor prezenți și formula o recomandare motivată către conducătorul instituției privind:

– autorizarea activității;

– refuzul autorizării;

– revocarea autorizației;

– menținerea autorizației.[357] Conducătorul instituției adopta apoi o decizie motivată. Aceasta putea fi contestată în instanța administrativă. În caz de îndoială privind existența unui conflict de interese, comisia sau conducătorul instituției putea solicita opinia Comisiei Principale de Etică

[355] Ibidem, art. 22 alin. (3); Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Lituania, explicațiile oficiale privind aplicarea Statutului. Autorizația este valabilă în raport cu activitatea și funcția concretă, iar schimbarea funcției și a atribuțiilor poate impune depunerea unei noi cereri.

[356] MINISTERUL AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII LITUANIA. Explicațiile oficiale privind aplicarea art. 22–23 din Statutul serviciului intern. Activitățile desfășurate fără contract de muncă nu necesită autorizația prevăzută pentru munca contractuală, dar rămân supuse incompatibilităților materiale stabilite de art. 23.

[357] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Lithuania. GrecoEval5Rep(2020)1, adoptat la 3 decembrie 2021 și publicat la 26 aprilie 2022, pct. 245–248. La momentul evaluării, cererile privind activitățile externe erau examinate de o comisie formată din trei până la cinci membri.

Oficială (Chief Official Ethics Commission - COEC).[358] GRECO a apreciat pozitiv această procedură, în special faptul că decizia conducătorului era precedată de o examinare colegială. Cu toate acestea, organismul de evaluare a observat că principalele criterii de refuz (conflictul de interese, impactul negativ asupra exercitării atribuțiilor și riscul reputațional) necesitau interpretare și că, în absența unor repere mai concrete, exista riscul soluționării diferite a unor situații similare în diferite instituții.[359] Constatarea este importantă pentru studiul nostru. Caracterul colegial al deciziei nu garantează, prin el însuși, uniformitatea practicii atunci când mai multe instituții aplică aceleași criterii generale în mod independent.

Declararea intereselor private. Regimul activităților externe este corelat cu sistemul declarării intereselor private. La momentul evaluării GRECO, personalul relevant trebuia să includă în declarațiile de interese informații privind relațiile cu persoane juridice, tranzacții, relații cu persoane fizice, activități individuale și alte împrejurări susceptibile să genereze conflicte de interese. Declarațiile erau gestionate prin registrul PINREG, iar din ianuarie 2020 declarațiile depuse în acest registru au devenit publice.[360] Structurile de imunitate ale Poliției și Pazei de Frontieră verificau depunerea declarațiilor și puteau formula recomandări scrise pentru prevenirea conflictelor de interese.

Atunci când apare un conflict potențial în procesul de pregătire, examinare sau adoptare a unei decizii, funcționarul trebuie să informeze persoanele implicate, să notifice conducătorul direct ori persoana autorizată și să se retragă din procesul decizional. Declarația de interese trebuie actualizată în termenul prevăzut de lege.[361] În regimul descris de GRECO, după autorizarea și începerea activității externe, funcționarul trebuia să completeze, în termen de 30 de zile, declarația de interese private cu informații privind celălalt loc de muncă și funcția exercitată.[362] Această legătură dintre autorizarea activității și actualizarea declarației de interese este utilă instituțional: informația nu rămâne exclusiv în dosarul procedurii de autorizare, ci este integrată în mecanismul general de prevenire a conflictelor de interese.

După examinarea practicii lituaniene, GRECO a apreciat pozitiv existența unei proceduri clare, dar a identificat riscul ca situații similare să fie soluționate diferit între instituțiile polițienești.

La momentul evaluării, deciziile privind autorizarea activităților externe în cadrul Poliției erau adoptate la nivelul mai multor instituții. În lipsa unor criterii mai detaliate și a unei practici suficient de uniformizate, GRECO a recomandat adoptarea de măsuri pentru asigurarea coerenței politicii și deciziilor de autorizare între instituțiile Poliției.[363] Raportul de conformitate adoptat la 22 martie 2024, autoritățile lituaniene au informat despre reorganizarea Poliției, care urma să contribuie la o mai mare uniformitate a politicii și deciziilor privind autorizarea activităților externe. GRECO a considerat însă că, la acel moment, nu fuseseră încă prezentate suficiente dovezi privind existența

[358] Ibidem, pct. 245. Comisia formula o recomandare motivată, iar conducătorul instituției adopta decizia. În caz de îndoială privind conflictul de interese putea fi solicitată opinia Comisiei Principale de Etică Oficială – Chief Official Ethics Commission (COEC). Decizia putea fi contestată în instanța administrativă.

[359] Ibidem, pct. 248–249. GRECO a apreciat pozitiv examinarea colegială, dar a semnalat riscul unor soluții diferite în situații similare, din cauza caracterului general al criteriilor de evaluare și a pluralității autorităților decidente.

[360] Ibidem, pct. 238–239. Declarațiile de interese private cuprindeau informații privind relațiile cu persoane juridice, anumite tranzacții și relații cu persoane fizice, activități individuale și alte împrejurări susceptibile să genereze conflicte de interese.

[361] Ibidem, pct. 239–241. În cazul apariției unui conflict de interese, funcționarul trebuie să informeze conducerea competentă și să se retragă din participarea la pregătirea, examinarea sau adoptarea deciziei afectate.

[362] Ibidem, pct. 246. În regimul examinat de GRECO, după autorizarea și începerea activității externe, funcționarul trebuia să completeze declarația de interese private cu informațiile relevante privind celălalt loc de muncă și funcția exercitată.

[363] Ibidem, pct. 248–249 și Recomandarea XIV. GRECO a recomandat adoptarea unor măsuri pentru asigurarea coerenței politicii și deciziilor privind autorizarea activităților externe între instituțiile Poliției.

unei practici unitare și a concluzionat că Recomandarea XIV nu fusese implementată.[364] Această evoluție demonstrează o problemă comună sistemelor bazate pe evaluarea individuală: cu cât criteriile juridice sunt mai generale și numărul autorităților decidente este mai mare, cu atât crește necesitatea:

– unor orientări comune;

– unei baze de practică administrativă;

– unui mecanism de coordonare;

– unei evidențe centralizate;

– posibilității consultării unei structuri de integritate.

Regimul actual al Lituaniei poate fi calificat drept un model al autorizării selective și al controlului material extins al compatibilității. Structura sa este: munca în baza unui contract de muncă, cerere de autorizare, examinarea compatibilității, autorizație, valabilitate legată de activitatea și funcția concretă, nouă cerere la schimbarea funcției, atunci când se modifică atribuțiile în paralel cu alte activități externe fără contract de muncă, lipsa obligației de autorizare, aplicarea permanentă a interdicțiilor privind conflictul de interese, utilizarea funcției în interes privat, reputația serviciului, capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor și relațiile de control sau supraveghere.

Avantajul sistemului este caracterul diferențiat. Nu orice activitate extraprofesională trebuie supusă autorizării.

Riscul principal rezultă însă din faptul că diferența de formă juridică poate să nu coincidă întotdeauna cu diferența de risc. O activitate independentă fără contract de muncă poate prezenta, în anumite situații, riscuri de integritate mai mari decât un raport de muncă transparent și limitat.

Din acest motiv, eficiența sistemului depinde de controlul activ al interdicțiilor materiale și de accesul structurilor de integritate la informații relevante.

4.2.8.4. Analiza comparativă a modelelor baltice

Analiza Estoniei, Letoniei și Lituaniei confirmă că proximitatea regională nu a determinat adoptarea unei soluții juridice uniforme.

a) Punctul de plecare al reglementării. În Estonia, activitatea auxiliară este, în principiu, admisibilă, dacă nu interferează cu serviciul, dar trebuie notificată imediat și în scris. În Letonia, legea stabilește o arhitectură diferențiată a cumulului funcțiilor, în funcție de categoria funcției și natura activității. În Lituania, regimul actual distinge, din perspectiva autorizării, între munca desfășurată în baza unui contract de muncă și alte activități, aplicând ambelor categorii interdicții materiale privind integritatea. Prin urmare Estonia controlează prin transparență, Letonia controlează prin clasificare juridică, Lituania controlează prin autorizare selectivă și criterii materiale.

b) Rolul notificării. Notificarea are rolul central în Estonia. Instituția trebuie să cunoască activitatea, iar structura de control intern verifică activ informațiile. În Letonia, notificarea apare atât în cadrul procedurilor de autorizare, cât și în mecanismul de declarare a conflictului concret de interese. În Lituania, accentul se pune pe autorizarea muncii contractuale, declararea intereselor private și obligația de abținere atunci când apare un conflict.

c) Rolul autorizării. Estonia demonstrează că autorizarea prealabilă nu este singurul mecanism posibil. Sistemul poate funcționa prin notificare obligatorie și control ulterior, cu condiția ca instituția să dispună de capacitate reală de verificare. Letonia utilizează autorizarea selectiv, pentru categoriile de activități pe care legea nu le califică drept direct compatibile. Lituania condiționează de autorizare

[364] GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Lithuania. GrecoRC5(2024)5, adoptat la 22 martie 2024 și publicat la 14 mai 2024, pct. 75–78. GRECO a constatat că reorganizarea Poliției putea contribui la uniformizarea practicii, dar, la momentul evaluării, Recomandarea XIV nu era încă implementată.

munca desfășurată în baza unui contract de muncă, fără a extinde obligația formală asupra tuturor celorlalte activități.

d) Criteriile materiale comune. În pofida diferențelor de tehnică legislativă, pot fi identificate criterii comune: conflictul de interese, afectarea îndeplinirii atribuțiilor, utilizarea funcției în interes privat, afectarea reputației instituției, relația dintre activitatea privată și competențele de control, supraveghere sau decizie ale funcționarului. Aceste criterii apar, sub forme juridice diferite, în toate cele trei sisteme.

e) Controlul instituțional. Din această perspectivă, Estonia prezintă cea mai clară componentă de verificare proactivă prin baze de date și registre. Letonia prezintă un control pe mai multe niveluri, care implică superiorii, structurile de control intern și autoritățile specializate în prevenirea corupției. Lituania combină autorizarea și declararea intereselor cu activitatea structurilor de imunitate și cu analiza administrativă a datelor privind activitățile efectiv desfășurate.

f) Uniformitatea practicii. Experiența GRECO privind Lituania demonstrează că existența unei proceduri detaliate și chiar a unei evaluări colegiale nu garantează automat practica unitară. Experiența Estoniei sugerează avantajul unei structuri centrale de control și consiliere. Letonia oferă avantajul unui cadru legislativ detaliat, dar complexitatea sa necesită interpretare și aplicare instituțională consecventă. În consecință, o concluzie comună rezultă din examinarea celor trei state: claritatea normei, centralizarea informației și uniformitatea practicii sunt trei probleme diferite și trebuie soluționate prin instrumente distincte. Astfel, legea stabilește regulile, registrul sau evidența asigură cunoașterea situației, structura de integritate verifică riscul, orientările și practica administrativă asigură uniformitatea deciziilor.

4.2.8.5. Relevanța experienței statelor baltice pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Experiența celor trei state baltice poate contribui la dezvoltarea unui model normativ mai echilibrat pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova. În opinia noastră, concluzia comparativă nu ar trebui să conducă la preluarea integrală a unuia dintre cele trei sisteme. Mai potrivită este combinarea elementelor funcționale care și-au demonstrat utilitatea.

1. Diferențierea activităților după nivelul de risc. Experiența letonă sugerează că nu toate activitățile externe trebuie tratate identic. Un eventual cadru național ar putea diferenția: activități interzise în mod absolut, datorită legăturii directe cu competențele coercitive, investigative, de autorizare sau control ale instituției, activități supuse autorizării prealabile, în special cele legate de activitate in cadrul de conducere a societăților comerciale, contractuale, de consultanță, administrare ori prestări servicii, activități cu risc redus, supuse numai notificării, precum anumite activități științifice, didactice, de creație sau activități în organizații fără scop managerial, în măsura în care nu apar circumstanțe speciale de incompatibilitate.

2. Notificarea nu trebuie confundată cu autorizarea. Experiența Estoniei demonstrează că notificarea poate constitui un instrument autonom de integritate. Într-un sistem diferențiat ar fi posibil ca:

– activitățile cu risc redus să fie notificate;

– activitățile cu risc mediu să fie autorizate;

– activitățile cu risc ridicat să fie interzise.

Această soluție ar fi mai proporțională decât alegerea între două extreme: libertatea totală sau autorizarea tuturor activităților, indiferent de natura lor.

3. Stabilirea unor criterii materiale unice. Indiferent de categoria activității, cadrul juridic ar trebui să prevadă criterii comune de incompatibilitate:

– apariția unui conflict de interese;

– utilizarea sau riscul utilizării funcției în interes privat;

– utilizarea informațiilor nepublice;

– afectarea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu;

– afectarea disponibilității pentru serviciu;

– prejudicierea reputației instituției;

– prestarea activității pentru persoane sau entități supuse competențelor de autorizare, supraveghere, control, constatare, sancționare ori investigare ale funcționarului sau structurii în care acesta activează.

Pentru Republica Moldova, soluția optimă pare să fie nu reproducerea unuia dintre aceste modele, ci construirea unui sistem mixt și proporțional, bazat pe diferențierea activităților după risc, notificarea activităților cu risc redus, autorizarea activităților lucrative relevante, interzicerea activităților incompatibile prin natura lor, evidența electronică centralizată, verificarea proactivă a informațiilor și reevaluarea continuă a compatibilității.

4.2.9. Germania și Austria

Germania și Austria prezintă un interes deosebit pentru analiza comparativă a regimului activităților externe ale funcționarilor din structurile de aplicare a legii. Deși ambele state aparțin aceleiași tradiții juridico-administrative și utilizează concepte apropiate din punct de vedere terminologic, soluțiile lor juridice sunt diferite. În Germania, pentru funcționarii federali, activitatea secundară remunerată este supusă, ca regulă, autorizării prealabile, legea stabilind categorii determinate de activități exceptate și criterii pentru refuzul autorizației. În Austria, regimul general este construit în jurul interdicțiilor materiale, autoevaluării inițiale de către funcționar și notificării activităților prestate, fiind completat, pentru personalul Ministerului Federal de Interne, printr-un regulament care stabilește activități expres incompatibile.[365]

Diferența poate fi formulată, în esență, astfel:

- Germania: autorizare prealabilă ca regulă pentru activitatea remunerată, excepții legale și control periodic ulterior;

- Austria: libertate condiționată de interdicții materiale, notificarea activității externe și interdicții profesionale speciale pentru personalul polițienesc.

Această diferență este cu atât mai relevantă cu cât GRECO a apreciat pozitiv claritatea procedurii germane de autorizare și monitorizare a activităților externe, în timp ce Austriei i-a recomandat extinderea autorizării asupra tuturor activităților externe, remunerate sau neremunerate, constituirea unei evidențe centralizate și dezvoltarea unui mecanism efectiv de monitorizare.

4.2.9.1. Germania

Cadrul normativ și sfera analizei. În Germania, regimul activităților externe ale polițiștilor trebuie analizat ținând seama de structura federală a statului. Polițiile landurilor sunt supuse legislației statutare proprii, în timp ce prezenta analiză se concentrează asupra sistemului federal examinat de GRECO, respectiv Poliția Federală (Bundespolizei) și Oficiul Federal de Poliție Criminală

[365] Pentru diferența dintre cele două modele, a se vedea: Republica Federală Germania. Bundesbeamtengesetz – BBG [Legea federală privind funcționarii publici], §§ 97–105; REPUBLICA AUSTRIA. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 [Legea privind statutul funcționarilor publici], § 56; GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Germany, GrecoEval5Rep(2019)6, pct. 142–144; GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Austria, GrecoEval5Rep(2022)1, pct. 192–200

(Bundeskriminalamt – BKA). Raportul GRECO din Runda a cincea a evaluat expres aceste două structuri, iar personalului cu statut de funcționar federal i se aplică dispozițiile Legii federale privind funcționarii publici (Bundesbeamtengesetz -BBG).[366]

Nucleul normativ este reprezentat de §§ 97–105 BBG, completate de Regulamentul federal privind activitățile secundare (ecterne) – Bundesnebentätigkeitsverordnung (BNV). Pentru personalul contractual din serviciul public federal există un regim similar, prevăzut de convenția colectivă aplicabilă serviciului public.[367]

Din punct de vedere terminologic, § 97 BBG utilizează noțiunea generală de ”Nebentätigkeit” – activitate externă (secundară), care include atât exercitarea unei funcții secundare, cât și alte activități care nu aparțin funcției principale și care pot fi desfășurate în interiorul sau în afara serviciului public.[368]

Această formulare largă este importantă. Regimul juridic nu urmărește numai un al doilea contract individual de muncă. Sunt relevante diferitele modalități prin care funcționarul își poate utiliza timpul, competențele sau poziția profesională într-o activitate distinctă de funcția principală.

Regula generală: autorizarea prealabilă a activității remunerate. Potrivit § 99 alin. (1) BBG, funcționarul federal are nevoie, ca regulă, de „autorizare prealabilă pentru orice activitate secundară (externă) remunerată”, cu excepția activităților pe care § 100 alin. (1) le declară expres ca nefiind supuse autorizării.[369]

Regimul german este mai larg decât ar rezulta dintr-o simplă opoziție între „activități remunerate” și „activități neremunerate”. Unele activități neremunerate sunt, de asemenea, supuse autorizării. GRECO menționează în această categorie, între altele:

– exercitarea unei funcții secundare;

– desfășurarea unei activități comerciale sau profesionale independente ori acordarea de asistență într-o asemenea activitate;

– participarea într-un organ al unei societăți, cu excepțiile stabilite de lege.[370]

Prin urmare, criteriul remunerației este important, dar nu exclusiv. Legiuitorul german supune controlului prealabil și anumite activități neremunerate care, prin natura lor, pot crea interese economice, raporturi organizaționale sau obligații de loialitate susceptibile să interfereze cu funcția publică.

Autorizația trebuie refuzată atunci când există motive de îngrijorare că activitatea externă poate afecta interesele serviciului. Reglementarea și practica examinate de GRECO utilizează, între indicatorii relevanți, volumul de timp destinat activității, nivelul remunerației și riscul afectării neutralității funcționarului. GRECO menționează, în particular, situațiile în care activitatea depășește

[366] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Germany. GrecoEval5Rep(2019)6, adoptat la 29 octombrie 2020 și publicat la 15 decembrie 2020. Evaluarea privind structurile de aplicare a legii se concentrează asupra Oficiului Federal de Poliție Criminală și Poliției Federale.

[367] Republica Federală Germania. Bundesbeamtengesetz – BBG, §§ 97–105; Bundesnebentätigkeitsverordnung – BNV [Regulamentul federal privind activitățile secundare]; GRECO. Evaluation Report Germany, cit. supra, pct. 142

[368] Bundesbeamtengesetz – BBG, cit. supra, § 97. Legea definește Nebentätigkeit ca noțiune generală care include exercitarea unei funcții secundare și alte activități care nu aparțin funcției principale.

[369] Ibidem, § 99 alin. (1). Funcționarul federal are nevoie de autorizare pentru exercitarea activităților secundare remunerate, cu excepția categoriilor prevăzute exhaustiv de § 100 alin. (1).

[370] GRECO. Evaluation Report Germany, cit. supra, pct. 76 și pct. 142–143. Regimul de autorizare se extinde asupra anumitor activități neremunerate, inclusiv exercitarea unor funcții secundare, activitățile comerciale sau independente și anumite forme de participare în organele societăților.

o cincime din timpul normal de muncă, remunerația depășește 40% din salariul anual al funcționarului sau activitatea poate influența neutralitatea acestuia.[371]

Aceste repere prezintă interes pentru analiza comparativă deoarece introduc „criterii cuantificabile" în evaluarea compatibilității. În același timp, ele nu trebuie înțelese ca transformând timpul și veniturile în singurele criterii relevante. Esența controlului rămâne protejarea intereselor serviciului, imparțialității și exercitării corespunzătoare a funcției.

Activitățile care nu necesită autorizare. § 100 BBG stabilește o categorie de activități care nu sunt, ca regulă, supuse autorizării prealabile. Printre acestea se numără:

– administrarea propriilor bunuri;

– activitatea literară sau publicistică;

– activitatea științifică;

– activitatea artistică;

– activitatea de conferențiar sau lector;

– în condițiile legii, anumite activități independente de expertiză legate de activitatea didactică sau de cercetare;

– activitățile desfășurate pentru protejarea intereselor profesionale în cadrul sindicatelor, asociațiilor profesionale sau al unor organizații de sprijin reciproc ale funcționarilor.[372]

Regimul german se deosebește, prin urmare, atât de sistemul bulgar, cât și de cel sloven. În Bulgaria, anumite activități sunt formulate ca excepții de la incompatibilitatea legală. În Slovenia, inclusiv activitățile științifice și pedagogice sunt integrate în sistemul special de notificare aplicabil polițistului. În Germania, activitățile menționate la § 100 formează o categorie de „activități nesupuse autorizării prealabile", dar aceasta nu înseamnă că sunt în afara oricărui control instituțional.

Autoritatea poate, pentru motive întemeiate, să solicite funcționarului informații scrise privind natura și amploarea unei activități nesupuse autorizării. Totodată, activitatea poate fi interzisă, integral sau parțial, dacă exercitarea ei conduce la încălcarea obligațiilor profesionale.[373] Această soluție este importantă conceptual: exceptarea de la autorizare nu echivalează cu exceptarea de la controlul de integritate.

Timpul de exercitare a activității. Potrivit § 101 BBG, activitățile externe trebuie, ca regulă, desfășurate „în afara programului de lucru". Excepțiile sunt legate de situațiile în care activitatea este exercitată la solicitarea superiorului sau când există un interes al serviciului, în condițiile stabilite de lege.[374]

Separarea temporală dintre funcția publică și activitatea privată urmărește nu doar protejarea timpului de muncă. Ea contribuie la delimitarea:

– resurselor publice de cele private;

– calității oficiale de cea privată;

– responsabilităților instituționale de interesele personale ale funcționarului.

---

[371] Ibidem, pct. 143 și nota de subsol 121. GRECO menționează, între indicatorii afectării intereselor serviciului, depășirea unei cincimi din timpul normal de lucru, remunerația care depășește 40% din salariul anual și riscul influențării neutralității funcționarului.

[372] Bundesbeamtengesetz – BBG, cit. supra, § 100 alin. (1); GRECO. Evaluation Report Germany, cit. supra, nota de subsol 122.

[373] Bundesbeamtengesetz – BBG, cit. supra, § 100 alin. (3)–(4). Autoritatea poate solicita informații privind natura și amploarea unei activități nesupuse autorizării și o poate interzice dacă exercitarea acesteia determină încălcarea obligațiilor profesionale.

[374] Ibidem, § 101 alin. (1). Ca regulă, activitatea secundară se exercită în afara programului de lucru.

Totuși, desfășurarea activității după program nu este suficientă pentru a asigura compatibilitatea. O activitate exercitată exclusiv seara sau în zilele libere poate genera în continuare conflict de interese dacă beneficiarul acesteia este supus controlului funcționarului sau dacă activitatea exploatează informații, relații ori autoritatea dobândite prin funcția publică.

Procedura de autorizare în BKA și Poliția Federală. Procedura descrisă de GRECO pentru Oficiul Federal de Poliție Criminală și Poliția Federală prezintă un grad ridicat de formalizare.

Funcționarul înaintează o cerere pe formularul corespunzător superiorului său. Superiorul examinează, între altele, existența unui posibil conflict între activitatea externă (secundară) și atribuțiile funcționarului. Cererea, împreună cu opinia superiorului, este transmisă structurii competente pentru aspectele privind confidențialitatea și controlul intern, iar decizia finală este adoptată de structura de resurse umane. Decizia poate fi contestată în instanță.[375] Această procedură creează o procedură de control în mai multe etape: cererea funcționarului, evaluarea superiorului, examinarea de integritate și confidențialitate, decizia structurii de personal, posibilitatea controlului judecătoresc.

Din perspectiva prezentului studiu, valoarea acestui mecanism constă în faptul că decizia nu este redusă la o relație bilaterală între funcționar și superiorul direct. În examinare participă structuri cu perspective diferite asupra riscului:

– superiorul cunoaște atribuțiile și volumul real de muncă al funcționarului;

– structura de control poate evalua riscul de integritate și confidențialitate;

– structura de resurse umane asigură aplicarea unitară a normelor statutare;

– instanța oferă protecție împotriva unei eventuale decizii nelegale.

Durata autorizației și monitorizarea ulterioară. Una dintre cele mai relevante particularități ale sistemului german este că autorizarea nu reprezintă un act administrativ lipsit de control ulterior. Potrivit constatărilor GRECO, în BKA și Poliția Federală, activitatea secundară era autorizată pentru o perioadă de ”maximum cinci ani”. Funcționarului i se solicita, anual sau o dată la șase luni, să prezinte documente privind timpul efectiv destinat activității și remunerația obținută.[376]

GRECO a prezentat și date privind aplicarea practică a mecanismului. În BKA au fost autorizate 99 de activități în 2016, 99 în 2017 și 191 în 2018. În Poliția Federală, numărul cazurilor a fost de 2.879 în 2017, 3.087 în 2018 și 3.275 în 2019.[377]

Aceste cifre demonstrează două aspecte importante. În primul rând, autorizarea prealabilă nu funcționează ca o interdicție deghizată. Un număr semnificativ de activități secundare sunt aprobate. În al doilea rând, controlul nu se încheie odată cu emiterea autorizației. Informațiile privind timpul și remunerația permit instituției să constate dacă activitatea externă continuă să corespundă condițiilor în care aprobarea a fost acordată.

Evaluarea GRECO. GRECO a apreciat pozitiv procedura existentă în cele două structuri federale de aplicare a legii. Raportul de evaluare subliniază existența unor proceduri clare și a unei monitorizări apropiate în materia activităților externe. În sinteza generală privind Germania, GRECO

[375] GRECO. Evaluation Report Germany, cit. supra, pct. 142. Raportul descrie procedura aplicată în BKA și Poliția Federală: cererea adresată prin superior, verificarea conflictelor de interese, examinarea de către structurile competente și adoptarea deciziei de către resursele umane, cu posibilitatea contestării judiciare.

[376] Ibidem, pct. 144. Activitatea secundară era autorizată pentru maximum cinci ani, iar documentele privind timpul destinat activității și remunerația erau solicitate anual sau o dată la șase luni.

[377] Ibidem. În BKA au fost raportate 99 de autorizări în 2016, 99 în 2017 și 191 în 2018; în Poliția Federală – 2.879 în 2017, 3.087 în 2018 și 3.275 în 2019.

a menționat procedurile și orientările clare privind activitățile externe printre exemplele de bună practică ale BKA și Poliției Federale.[378]

Această constatare este relevantă deoarece arată că, în evaluarea GRECO, eficiența sistemului german nu rezultă numai din existența autorizației prealabile. Elementele apreciate favorabil sunt, în ansamblu: claritatea procedurii, evaluarea conflictului de interese, implicarea mai multor niveluri instituționale, durata determinată a autorizației, raportarea periodică a timpului și remunerației, posibilitatea revocării atunci când activitatea ajunge să afecteze interesele serviciului.

Apreciere analitică asupra modelului german. Modelul german poate fi calificat drept un sistem al autorizării prealabile diferențiate și al monitorizării documentate.

Arhitectura sa este: definirea largă a activității secundare, autorizarea ca regulă pentru activitățile remunerate și pentru anumite activități neremunerate cu risc, excepții legale determinate, examinarea impactului asupra intereselor serviciului, procedură administrativă în mai multe etape, autorizare limitată temporal, raportare periodică privind timpul și remunerația, posibilitatea interzicerii sau revocării.

Principalul avantaj este echilibrul dintre previzibilitate și evaluarea individuală. Funcționarul poate identifica din lege activitățile care necesită autorizare și categoriile exceptate. În același timp, autoritatea păstrează posibilitatea de a examina situația concretă și de a interveni chiar în cazul unei activități care, ca regulă, nu necesită autorizație, dacă aceasta începe să afecteze obligațiile profesionale.

Pentru prezentul studiu, o importanță particulară prezintă monitorizarea ulterioară a autorizației. Experiența germană demonstrează că o permisiune acordată la începutul activității nu trebuie considerată suficientă pentru întreaga durată a acesteia. Volumul real al muncii și al remunerației poate evolua, iar riscul trebuie reevaluat.

4.2.9.2. Austria

Cadrul normativ și logica generală a sistemului. În Austria, regimul activităților externe este reglementat, în principal, de § 56 din Legea privind statutul funcționarilor publici din 1979 (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 - BDG 1979). Pentru personalul Ministerului Federal de Interne, regimul general este completat de Regulamentul privind activitățile secundare (externe) al Ministerului Federal de Interne (Nebenbeschäftigungsverordnung – Inneres, adoptat în 2016 și modificat, între altele, în 2024.[379]

Modelul austriac este diferit de cel german. Regula generală nu constă în obligativitatea obținerii unei autorizații prealabile pentru orice activitate externă remunerată. Sistemul combină:

- interdicții materiale aplicabile tuturor activităților secundare;
- obligația notificării activităților lucrative și a modificării acestora;
- notificarea unor poziții în organele persoanelor juridice cu scop de activitate managerială remunerată;
- autorizarea prealabilă în anumite situații speciale;
- interdicții profesionale exprese stabilite prin regulament pentru personalul Ministerului Federal de Interne.

[378] Ibidem, pct. 143–144; a se vedea și sinteza Raportului de evaluare, în care procedurile și orientările clare privind activitățile secundare sunt menționate printre practicile pozitive ale BKA și Poliției Federale.

[379] Republica Austria. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 [Legea privind statutul funcționarilor publici], BGBl. nr. 333/1979, cu modificările ulterioare, § 56; Ministerul Federal de Interne. Nebenbeschäftigungsverordnung – Inneres [Regulamentul privind activitățile secundare al Ministerului Federal de Interne], BGBl. II nr. 84/2016, modificat, între altele, prin BGBl. II nr. 16/2024 și BGBl. II nr. 251/2024.

Definiția activității externe (secundare). Potrivit § 56 alin. (1) BDG 1979, prin ”Nebenbeschäftigung” se înțelege orice activitate exercitată de funcționar în afara raportului său de serviciu și în afara unei eventuale activități suplimentare exercitate în cadrul serviciului.[380]

Pentru scopul prezentului studiu, noțiunea poate fi redată prin „activitate secundară externă”, pentru a evita confuzia cu sarcinile suplimentare atribuite funcționarului în interiorul raportului său de serviciu.

Caracterul larg al definiției este relevant. Controlul nu depinde exclusiv de existența unui al doilea contract individual de muncă, ci poate privi diferite ocupații exercitate în afara raportului de serviciu.

Cele trei criterii generale de incompatibilitate. Potrivit § 56 alin. (2) BDG 1979, funcționarul nu poate exercita o activitate secundară care:

a) îl împiedică în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;

b) creează aparența sau suspiciunea lipsei de imparțialitate;

c) pune în pericol alte interese esențiale ale serviciului.[381]

Aceste criterii se aplică indiferent de caracterul remunerat sau neremunerat al activității. GRECO a subliniat expres că interdicțiile materiale prevăzute de § 56 alin. (2) sunt aplicabile și activităților neremunerate. În privința imparțialității, Raportul de evaluare arată că este suficientă apariția unei suspiciuni întemeiate, nefiind necesară demonstrarea unei influențe efective asupra exercitării funcției.[382]

Această soluție este importantă pentru analiza comparativă. Riscul de conflict de interese nu este redus la situația în care funcționarul obține bani. O activitate voluntară, asociativă sau neremunerată poate genera obligații de loialitate, relații personale ori interese organizaționale capabile să afecteze sau să pună sub semnul întrebării imparțialitatea funcționarului.

Autoevaluarea și obligația de notificare. Una dintre particularitățile sistemului austriac este rolul important atribuit „autoevaluării inițiale a funcționarului”. Funcționarul trebuie să examineze dacă activitatea pe care intenționează să o desfășoare intră într-una dintre incompatibilitățile prevăzute de § 56 alin. (2). Dacă activitatea urmărește obținerea unor venituri semnificative în bani sau bunuri, aceasta este calificată drept activitate externă remunerată și trebuie notificată fără întârziere autorității competente. Forma actuală a § 56 prevede și notificarea modificărilor unei asemenea activități.[383]

Totodată, trebuie notificată exercitarea unei funcții în consiliul de administrație, consiliul de supraveghere, consiliul administrativ sau într-un alt organ al unei persoane juridice de drept privat orientate spre obținerea profitului. Dacă o activitate este incompatibilă în raport cu criteriile art. 56 alin. (2), autoritatea trebuie să o interzică printr-o dispoziție scrisă.[384]

---

[380] Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, cit. supra, § 56 alin. (1). Prin Nebenbeschäftigung se înțelege activitatea exercitată de funcționar în afara raportului său de serviciu și a unei eventuale Nebentätigkeit exercitate în cadrul serviciului.

[381] Ibidem, § 56 alin. (2). Funcționarul nu poate exercita o activitate secundară care îl împiedică în îndeplinirea atribuțiilor, creează aparența lipsei de imparțialitate sau pune în pericol alte interese esențiale ale serviciului

[382] GRECO. Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report Austria. GrecoEval5Rep(2022)1, adoptat la 2 decembrie 2022 și publicat la 1 martie 2023, pct. 192–193.

[383] Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, cit. supra, § 56 alin. (3). În forma aplicabilă de la 1 ianuarie 2026, norma prevede notificarea fără întârziere a activității lucrative secundare și a modificărilor acesteia.

[384] Ibidem, § 56 alin. (5)–(6). Activitatea în organele unei persoane juridice de drept privat orientate spre profit trebuie notificată, iar activitatea incompatibilă trebuie interzisă de autoritate prin dispoziție scrisă.

Autorizația formală prealabilă este cerută expres de regimul general în anumite situații speciale, inclusiv pentru funcționarii cărora le-a fost redus timpul normal de serviciu pentru motivele prevăzute de lege sau care beneficiază de anumite forme de activitate cu timp parțial ori concediu pentru îngrijire.[385]

Prin urmare, pentru polițistul austriac obișnuit, logica generală este: autoevaluarea compatibilității, notificarea activității externe, examinarea posibilă de către instituție, interzicerea activității incompatibile. Tocmai acest punct a determinat critica GRECO, care a apreciat că lăsarea evaluării inițiale într-o măsură importantă în sarcina polițistului și limitarea notificării generale la activitățile externe remunerate pot lăsa în afara controlului instituțional activități neremunerate care prezintă riscuri reale de conflict de interese.

Interdicțiile speciale aplicabile personalului Ministerului Federal de Interne. O particularitate semnificativă a Austriei este existența unui act normativ special care transformă anumite activități în „incompatibilități ex ante". Regulamentul privind activitățile externe al Ministerului Federal de Interne, adoptat în temeiul § 56 alin. (7) BDG 1979, stabilește activități considerate incompatibile pentru personalul Ministerului și, în special, pentru personalul executiv al Poliției. Regulamentul a intrat în vigoare la 1 mai 2016 și a fost modificat în 2024.[386]

GRECO menționează, pentru personalul executiv, următoarele interdicții:

– protecția privată a persoanelor;

– serviciile de portar;

– activitatea de detectiv particular;

– anumite activități din domeniul securității private;

– comerțul cu arme;

– activitățile de recuperare a creanțelor;

– anumite activități de instruire care concurează cu oferta Academiei de Securitate;

– în zona în care polițistul își exercită atribuțiile, anumite activități precum instructor auto, conducător auto profesionist, inclusiv taxi sau autobuz, ori anumite activități de însoțire și dirijare a transporturilor.[387]

Logica acestor interdicții este evidentă. Ele vizează domenii în care există o proximitate deosebită între:

- competențele profesionale ale polițistului;
- informațiile și relațiile dobândite în serviciu;
- autoritatea funcției publice;
- interesul economic al activității private.

Spre exemplu, activitatea de detectiv particular sau de protecție privată poate plasa polițistul într-o poziție în care cunoștințele, conexiunile instituționale și accesul la informații dobândite în serviciul public ar putea fi valorificate într-un interes privat.

Interdicțiile teritoriale privind anumite activități prezintă o altă logică. O activitate poate să nu fie incompatibilă prin natura sa în orice situație, dar devine problematică atunci când este exercitată în aceeași zonă în care polițistul are atribuții de control sau intervenție.

---

[385] Ibidem, § 56 alin. (4). Norma instituie autorizarea prealabilă pentru activitatea lucrativă în anumite situații speciale legate de reducerea timpului de serviciu, munca cu timp parțial și anumite forme de concediu prevăzute de lege.

[386] Ministerul Federal de Interne al Republicii Austria. Nebenbeschäftigungsverordnung – Inneres, cit. supra. Regulamentul a intrat în vigoare la 1 mai 2016 și a fost modificat în 2024

[387] Ibidem, în special § 4; GRECO. Evaluation Report Austria, cit. supra, pct. 194. Reglementarea prevede interdicții speciale pentru personalul executiv privind anumite activități din domeniul securității private, detectivisticii, comerțului cu arme, recuperării creanțelor și alte activități cu risc specific, precum și anumite restricții teritoriale.

Activitățile neremunerate și implicarea asociativă. Codul de conduită al Ministerului Federal de Interne și Raportul GRECO evidențiază faptul că și activitățile neremunerate pot genera incompatibilități. GRECO oferă exemplul activităților care, deși nu sunt remunerate, pot afecta capacitatea funcționarului de a-și îndeplini atribuțiile. De exemplu, o activitate de intervenție desfășurată imediat după o tură de noapte, cu efect asupra capacității de serviciu.

În același timp, sistemul recunoaște importanța unor forme de implicare voluntară. Pentru activitatea în organizații precum pompierii voluntari, serviciile de salvare sau salvamontul pot fi adoptate măsuri corespunzătoare, inclusiv în situații de catastrofe naturale ori alte evenimente majore.[388]

Această abordare demonstrează necesitatea unei distincții între caracterul neremunerat al unei activități și lipsa riscului de incompatibilitate. Cele două noțiuni nu sunt echivalente.

Notificarea și informațiile solicitate. Procedura descrisă de GRECO utilizează un formular standardizat pentru raportarea activității secundare. Acesta cuprinde informații privind:

– natura activității;

– perioada pentru care este exercitată;

– numărul de ore săptămânale sau lunare;

– angajatorul și sediul acestuia;

– locul desfășurării activității;

– data începerii activității;

– persoanele cu care funcționarul intră în contact în exercitarea activității.[389]

Această ultimă categorie este deosebit de importantă. Conflictul de interese nu poate fi apreciat exclusiv după denumirea profesiei. Este necesară cunoașterea relațiilor pe care activitatea privată le creează. Un polițist poate desfășura o activitate care, în abstract, pare neutră, dar care îl pune sistematic în legătură cu persoane sau întreprinderi asupra cărora el ori structura sa exercită atribuții de control, investigație sau autorizare.

Critica și recomandarea GRECO. Raportul de evaluare GRECO privind Austria a constatat că problema activităților secundare reprezintă o componentă esențială a managementului conflictelor de interese. GRECO a identificat trei vulnerabilități:

1. polițiștii apreciau inițial ei înșiși admisibilitatea activității, iar obligația generală de raportare privea activitățile remunerate, nu și toate activitățile neremunerate;

2. nu exista o evidență centralizată corespunzătoare a activităților secundare;

3. nu exista un sistem instituționalizat de verificare ulterioară a respectării obligației de actualizare a informațiilor.[390]

În consecință, GRECO a recomandat Austriei introducerea obligației de solicitare a autorizației pentru orice tip de activitate externă, indiferent dacă este remunerată sau nu, constituirea unei evidențe centralizate a activităților externe, dezvoltarea unor mecanisme efective de monitorizare.[391]

---

[388] GRECO. Evaluation Report Austria, cit. supra, pct. 195–196. Raportul examinează inclusiv situațiile în care activitățile neremunerate pot afecta interesele serviciului și activitățile voluntare de salvare și intervenție în situații excepționale.

[389] Ibidem, pct. 197–198. Formularul standardizat cuprinde informații privind natura și durata activității, timpul destinat acesteia, angajatorul, locul activității, momentul începerii și persoanele cu care funcționarul intră în contact în exercitarea activității.

[390] Ibidem, pct. 200.

[391] Ibidem, pct. 200 și Recomandarea XVI. GRECO a recomandat autorizarea tuturor activităților secundare, remunerate sau nu, constituirea unei evidențe centralizate și dezvoltarea unor mecanisme efective de monitorizare

Stadiul conformității și evoluțiile recente. În Raportul de conformitate adoptat la 22 noiembrie 2024 și publicat la 26 martie 2025, GRECO a constatat că Recomandarea XVI privind activitățile externe nu fusese implementată. Autoritățile austriece au arătat că activitățile raportate, inclusiv modificările și încetarea lor, sunt înregistrate în sistemul SAP și că instituirea unei evidențe centralizate era în discuție. Totuși, GRECO a constatat că:

– aprecierea inițială a admisibilității continua să revină polițistului;

– obligația generală de raportare nu acoperea activitățile neremunerate;

– nu exista o evidență centralizată în sensul recomandării;

– nu exista un mecanism instituționalizat de control al actualizării informațiilor.[392]

Raportul GRECO menționează însă existența unor regimuri mai stricte pentru anumite structuri specializate. Pentru personalul Oficiului Federal pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (BAK) există obligația autorizării activităților externe, cu anumite excepții privind publicațiile și activitatea didactică, iar pentru personalul Direcției pentru Protecția Statului și Informații (DSN) se aplică un regim special de autorizare, cu excepția activității didactice.[393]

O evoluție ulterioară este consemnată în Raportul de activitate în domeniul conformității al Ministerului Federal de Interne pentru anul 2025, publicat în 2026. Raportul arată că, în urma evoluțiilor normative din 2024, orientările interne privind activitățile secundare au fost revizuite și republicate, iar activitățile secundare au rămas un domeniu distinct al instruirii și consilierii de conformitate.[394]

Această evoluție demonstrează consolidarea componentei de îndrumare internă. Totuși, din compararea cadrului legal actual cu constatarea GRECO rezultă că revizuirea orientărilor administrative nu trebuie confundată cu introducerea unei obligații generale de autorizare pentru toate activitățile externe sau cu instituirea automată a mecanismului centralizat solicitat de GRECO. Aceasta este o concluzie rezultată din coroborarea actualului § 56 BDG cu Raportul GRECO din 2025 și cu Raportul de conformitate al BMI pentru 2025.

Apreciere analitică asupra modelului austriac. Modelul austriac poate fi calificat drept un sistem al incompatibilităților materiale, notificării selective și interdicțiilor profesionale speciale.

Arhitectura sa este: definirea largă a activității externe, autoevaluarea inițială, aplicarea celor trei criterii generale de incompatibilitate, notificarea activității remunerate și a modificărilor acesteia, notificarea anumitor funcții în organele persoanelor juridice cu scop managerial remunerat, examinarea instituțională, interzicerea activității incompatibile, activități absolut incompatibile stabilite prin regulament special pentru personalul MAI.

Principalul avantaj al sistemului este caracterul material al criteriilor de evaluare. Activitatea nu este apreciată exclusiv după forma contractuală sau existența remunerației. Criteriile legale privesc:

– capacitatea funcționarului de a-și exercita atribuțiile;

– aparența de imparțialitate;

– interesele esențiale ale serviciului.

Un alt avantaj îl reprezintă existența unui „nomenclator special” al activităților incompatibile cu statutul polițistului. Acesta reduce incertitudinea și exclude din start activitățile în care riscul este atât de ridicat încât evaluarea individuală nu mai este suficientă.

---

[392] GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Austria. GrecoRC5(2024)15, adoptat la 22 noiembrie 2024 și publicat la 26 martie 2025, pct. 121–127. GRECO a concluzionat că Recomandarea XVI nu fusese implementată

[393] Ibidem, pct. 122 și nota de subsol 18. Raportul menționează regimurile speciale aplicabile personalului BAK și DSN.

[394]

Vulnerabilitatea principală, evidențiată de GRECO, este dependența excesivă de autoevaluarea funcționarului pentru activitățile care nu intră în obligația generală de raportare și absența, la momentul ultimei evaluări publice, a unui mecanism centralizat și sistematic de monitorizare.

4.2.9.3. Analiza comparativă a modelelor german și austriac

Examinarea comparativă evidențiază două modalități diferite de gestionare a aceluiași risc.

a) Punctul de plecare. În Germania: activitatea remunerată relevantă este supusă, ca regulă, autorizării prealabile. În Austria: activitatea este evaluată, în primul rând, prin criteriile materiale de incompatibilitate, iar activitatea remunerată trebuie notificată.

Prin urmare, Germania transferă evaluarea inițială asupra instituției într-o categorie mai largă de cazuri, în timp ce Austria lasă o parte mai importantă a primei evaluări în sarcina funcționarului.

b) Tratamentul activităților neremunerate. Germania nu supune automat autorizării orice activitate neremunerată, dar anumite activități neremunerate care presupun funcții, interese economice sau participarea în structuri societare intră sub controlul prealabil. Austria aplică interdicțiile materiale și activităților neremunerate, însă GRECO a criticat faptul că acestea nu intrau în mod general în mecanismul obligatoriu de autorizare și raportare. Diferența este subtilă, dar importantă: Germania selectează juridic anumite activități neremunerate pentru autorizare, Austria le supune criteriilor de incompatibilitate, dar nu le include în mod general în notificarea obligatorie.

c) Excepțiile și interdicțiile „ex ante”. Germania utilizează o listă de activități exceptate de la autorizare, precum activitățile științifice, artistice, publicistice și didactice. Austria utilizează, pentru poliție, în special o listă de activități incompatibile, precum detectivistica privată, protecția persoanelor și alte activități din domeniul securității private.

Aceste tehnici legislative îndeplinesc funcții diferite:

- lista germană spune ce poate fi exercitat fără autorizare prealabilă;
- lista austriacă spune ce nu poate fi exercitat, indiferent de evaluarea individuală favorabilă.

d) Monitorizarea. Din perspectiva monitorizării, modelul german examinat de GRECO este mai structurat: autorizație pentru perioadă determinată, documente periodice privind timpul efectiv de muncă, informații privind remunerația, posibilitatea revocării. În Austria, GRECO a identificat lipsa unui mecanism instituționalizat de control privind actualizarea informațiilor și lipsa unei evidențe centralizate conforme cu recomandarea sa.

e) Rolul structurii de integritate. Germania evidențiază avantajul unei proceduri în care evaluarea nu aparține unei singure persoane. Austria demonstrează, în schimb, avantajul existenței unui regulament profesional special care identifică ”ex ante” activitățile cu risc incompatibil cu statutul polițistului.

Din aceste două experiențe rezultă că cele mai eficiente elemente nu sunt reciproc exclusive.

4.2.9.4. Relevanța experienței Germaniei și Austriei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Analiza comparativă permite identificarea mai multor soluții care pot fi valorificate la elaborarea unui regim modern al activităților externe pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul afacerilor interne.

1. Noțiunea de activitate externă trebuie definită larg. Experiența germană și cea austriacă demonstrează că reglementarea nu trebuie limitată la „munca prin cumul” sau la existența unui al doilea contract individual de muncă. Noțiunea ar trebui să acopere:

– activitatea salariată suplimentară;

– activitatea profesională independentă;

– activitatea de întreprinzător;
– consultanța și expertiza;
– prestarea de servicii;
– participarea în organele de administrare sau control ale persoanelor juridice;
– alte activități care generează interese profesionale, economice sau organizaționale relevante.

2. Este necesară combinarea criteriilor materiale cu reguli procedurale. Din Austria pot fi preluate criteriile generale: afectarea îndeplinirii atribuțiilor, riscul afectării imparțialității sau aparenței de imparțialitate, prejudicierea intereselor esențiale ori reputației instituției.

Din Germania poate fi preluată logica procedurală: cerere, evaluarea superiorului, examinarea de integritate, decizia autorității competente, monitorizare periodică.

3. Unele activități trebuie interzise direct. Exemplul austriac este deosebit de relevant pentru funcțiile polițienești. Pentru sistemul MAI ar putea fi analizată incompatibilitatea absolută sau puternic prezumată a unor activități precum servicii private de securitate, activitate particulară de investigații, recuperarea creanțelor, consultanță privată pentru persoane sau entități supuse controlului, investigației ori autorizării structurii în care lucrează funcționarul, activități care presupun valorificarea competențelor speciale, bazelor de date, informațiilor sau relațiilor instituționale dobândite prin serviciu.

4. Activitățile cu risc redus pot beneficia de un regim simplificat. Experiența germană sugerează posibilitatea stabilirii unor categorii precum: activități științifice, activități didactice, activități de creație, activități publicistice, anumite forme de reprezentare profesională sau sindicală. Pentru acestea poate fi justificat un regim de notificare, în locul unei proceduri complete de autorizare, cu menținerea dreptului instituției de a cere informații și de a interzice activitatea dacă apar riscuri concrete.

5. Autorizația trebuie monitorizată. Cea mai valoroasă lecție a sistemului german este că autorizarea nu trebuie să reprezinte sfârșitul controlului. Un eventual regim aplicabil sistemului MAI al Republicii Moldova ar trebui să prevadă: termen determinat al autorizației, raportarea periodică a volumului activității, notificarea modificării remunerației atunci când aceasta este relevantă pentru evaluarea riscului, notificarea schimbării beneficiarului activității, reexaminarea în cazul schimbării funcției, posibilitatea suspendării sau revocării autorizației.

6. Trebuie reduse situațiile în care funcționarul este singurul evaluator al riscului. Critica GRECO adresată Austriei are o relevanță directă pentru orice sistem de integritate. Funcționarul poate să nu recunoască existența unui conflict de interese sau poate aprecia că riscul este nesemnificativ. De aceea, activitățile susceptibile să creeze interese profesionale, economice sau organizaționale importante trebuie aduse obligatoriu la cunoștința instituției.

Din perspectiva prezentului studiu, Germania și Austria oferă două experiențe complementare. Germania demonstrează valoarea autorizării prealabile diferențiate, proceduri instituționale clare și monitorizări periodice. Austria demonstrează utilitatea criteriilor materiale de incompatibilitate și a unei liste speciale de activități profesionale incompatibile cu statutul polițistului, dar evidențiază și riscurile unui sistem care se bazează prea mult pe autoevaluare și nu integrează toate activitățile relevante într-o evidență centralizată și într-un control ulterior sistematic.

Pentru Republica Moldova, cea mai potrivită soluție pare a fi un model combinat: definirea largă a activității externe, clasificarea după risc, interdicții absolute pentru activități incompatibile prin natura lor, notificare pentru activități cu risc redus, autorizare pentru activități remunerate și profesionale relevante, evaluare instituțională în mai multe etape, evidență centralizată, autorizare temporară, monitorizare și reevaluare periodică.

4.2.10. Franța, Italia, Spania

Franța, Italia și Spania prezintă trei modalități distincte de reglementare a activităților externe ale funcționarilor din structurile de aplicare a legii. Elementul comun îl constituie recunoașterea obligației de prioritate a funcției publice și necesitatea prevenirii conflictelor de interese. Diferențele apar în ceea ce privește tehnica juridică utilizată: Franța pornește de la interdicția generală a activității private remunerate și construiește un sistem de derogări, activități libere, declarare și autorizare; Italia consacră o obligație puternică de exclusivitate, dar aplică regimuri distincte Poliției de Stat, Carabinierilor și Gărzii Financiare; Spania utilizează un mecanism formal de recunoaștere prealabilă a compatibilității, completat de interdicții materiale și de o listă legală de activități exceptate.[395]

Din perspectivă comparativă, cele trei modele pot fi caracterizate sintetic astfel: Franța – interdicție de principiu, excepții legale și autorizarea activităților accesorii enumerate de lege, Italia – obligație de exclusivitate și autorizare diferențiată în funcție de statutul civil sau militar al structurii de aplicare a legii, Spania – recunoaștere formală prealabilă a compatibilității, interdicții materiale și înregistrarea deciziilor.

4.2.10.1. Franța

Principiul general și arhitectura juridică al cumulului de activități. Regimul francez actual trebuie analizat pornind de la „Code général de la fonction publique – CGFP". Potrivit art. L.123-1, funcționarul public nu poate exercita, cu titlu profesional, o activitate privată remunerată, indiferent de natura acesteia, cu excepția situațiilor expres prevăzute de art. L.123-2–L.123-8.[396]
Prin urmare, sistemul francez nu este construit pe principiul libertății generale de a exercita o activitate externă, supusă ulterior unui control al conflictului de interese. Punctul de plecare este invers: activitatea privată remunerată profesională este, ca regulă, interzisă, iar posibilitatea exercitării sale trebuie să rezulte dintr-o excepție sau dintr-un mecanism de autorizare prevăzut de lege.

Această arhitectură este însă mai nuanțată decât o simplă opoziție între „interzis" și „permis". Legislația actuală distinge între:

– activități care pot fi exercitate liber;

– situații supuse declarării;

– activități externe supuse autorizării prealabile;

– crearea sau preluarea unei întreprinderi, supusă unui regim special;

– activități interzise prin natura lor sau din cauza raportului lor cu funcția publică.[397]

De exemplu, activitatea de voluntariat desfășurată în beneficiul unei persoane publice sau al unei organizații private fără scop de remunerare poate fi exercitată liber, cu respectarea obligațiilor deontologice. În schimb, activitatea accesorie (externă), remunerată sau neremunerată, desfășurată pentru o persoană sau un organism public ori privat, necesită autorizarea autorității ierarhice atunci când intră într-una dintre categoriile stabilite de lege.[398]

---

[395] Pentru arhitectura comparativă a celor trei sisteme, a se vedea: Republica Franceză. Code général de la fonction publique, art. L. 123-1–L. 123-10 și R. 123-7–R. 123-13; REPUBLICA ITALIANĂ. Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53; Regatul Spaniei. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, art. 11–20.

[396] Republica Franceză. Code général de la fonction publique, art. L. 123-1. Norma instituie interdicția de principiu a exercitării profesionale a unei activități private lucrative, sub rezerva derogărilor prevăzute de art. L. 123-2–L. 123-8.

[397] Ibidem, art. L. 123-2–L. 123-8; art. R. 123-7–R. 123-16.

[398] Ibidem, art. L. 123-4–L. 123-7 și art. R. 123-7.

Activitățile accesorii supuse autorizării. Potrivit art. L. 123-7 CGFP, funcționarul poate fi autorizat de autoritatea ierarhică să desfășoare o activitate accesorie (externă), remunerată sau nu. Pentru a putea fi autorizată, activitatea trebuie:

- să fie compatibilă cu funcțiile exercitate;
- să nu afecteze îndeplinirea acestora;
- să aparțină uneia dintre categoriile stabilite de lista regulamentară.[399]

Forma actuală a art. R. 123-8, în vigoare de la 29 mai 2026, enumeră douăsprezece categorii de activități susceptibile de autorizare. Printre acestea se numără:

– expertiza și consultanța;
– învățământul și formarea profesională;
– activitățile sportive sau culturale, inclusiv instruirea și coordonarea în aceste domenii;
– anumite activități agricole;
– activitatea de colaborator al soțului sau soției într-o întreprindere;
– anumite forme de asistență la domiciliu;
– lucrările de mică importanță efectuate pentru persoane fizice;
– activitățile de interes general desfășurate pentru persoane publice sau organizații private fără scop de remunerare;
– anumite misiuni de cooperare internațională;
– serviciile pentru persoane;
– vânzarea bunurilor produse personal de funcționar;
– în condițiile introduse în 2026, conducerea vehiculelor destinate anumitor servicii de transport școlar sau asimilate.[400]

Lista prezintă o particularitate importantă: autoritatea nu dispune de competența de a autoriza orice activitate pe care o consideră, în concret, lipsită de risc. Activitatea trebuie să aparțină uneia dintre categoriile recunoscute normativ. În acest sens, modelul francez diferă de sistemele în care legea oferă numai criterii generale de evaluare, iar autoritatea poate aprecia individual orice activitate solicitată.

Procedura de autorizare și controlul schimbărilor ulterioare. Cererea de autorizare este formulată înainte de începerea activității și trebuie să conțină informații care permit evaluarea efectivă a compatibilității. Acestea privesc, între altele:

– identitatea angajatorului sau natura organismului beneficiar;
– natura activității;
– durata;
– periodicitatea;
– condițiile de remunerare.[401]

Autoritatea examinează atât raportul activității cu atribuțiile concrete ale funcționarului, cât și impactul asupra funcționării normale, independenței și neutralității serviciului, precum și existența unui eventual conflict de interese.

Un element valoros al regimului francez este caracterul dinamic al autorizării. Orice schimbare substanțială a condițiilor de exercitare sau de remunerare a activității este asimilată unei

[399] Ibidem, art. L. 123-7. Activitatea accesorie, lucrativă sau nu, trebuie să fie compatibilă cu funcțiile funcționarului, să nu afecteze exercitarea acestora și să figureze în lista activităților susceptibile de autorizare
[400] Ibidem, art. R. 123-8, forma în vigoare de la 29 mai 2026, modificată prin Decretul nr. 2026-409 din 26 mai 2026.
[401] Ibidem, art. R. 123-9–R. 123-13. Cererea prealabilă trebuie să ofere autorității informațiile necesare evaluării activității, iar schimbările substanțiale ale condițiilor de exercitare sau remunerare determină necesitatea unei noi examinări.

activități noi și necesită o nouă cerere de autorizare. Această soluție este importantă din perspectiva prevenirii conflictelor de interese. O activitate care, la momentul aprobării, presupune un număr redus de ore, o remunerație limitată și un beneficiar fără legături cu atribuțiile funcționarului poate dobândi ulterior o altă amploare sau poate crea relații noi de dependență și interes.

Regimul special al polițiștilor și jandarmilor. Pentru Poliția Națională și Jandarmeria Națională, principiul consacrat de dreptul general al funcției publice este consolidat prin art. R. 434-13 din Codul securității interne (Code de la sécurité intérieure). Norma stabilește că polițistul sau jandarmul trebuie să se consacre misiunii sale și poate exercita o activitate privată remunerată numai în cazurile și condițiile stabilite de legislația aplicabilă.[402]

Această formulare are o semnificație juridică și deontologică mai largă decât simpla trimitere la regimul cumulului. Ideea de „consacrare misiunii" subliniază caracterul prioritar al serviciului polițienesc și legitimează evaluarea activității externe nu numai prin prisma conflictului de interese propriu-zis, ci și prin raportare la: disponibilitatea pentru serviciu, capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor, independența și neutralitatea, cerințele specifice ale funcției polițienești.

În ceea ce privește Jandarmeria Națională, statutul militar determină aplicarea unui regim specific. Activitățile accesorii (externe) stabilite de Codul apărării necesită autorizarea ministrului competent sau a autorității căreia i-a fost delegată această competență. Cererea scrisă trebuie să cuprindă informații privind beneficiarul, natura, durata, periodicitatea și remunerația activității. Modificarea substanțială a condițiilor de exercitare ori de remunerare este considerată activitate nouă și necesită o nouă autorizare.[403]

Activitatea voluntară în beneficiul persoanelor publice sau al organizațiilor private fără scop de remunerare (fără scop material ori alt scop privat) este, ca regulă, liberă.

Constatările GRECO. În Raportul de evaluare privind Franța, GRECO a constatat că regimul activităților externe pentru polițiști și jandarmi este întemeiat pe categorii determinate de activități autorizabile. Raportul subliniază că un polițist sau un jandarm nu poate fi autorizat să desfășoare activități care nu intră în categoriile permise, menționând, cu titlu de exemplu, activitatea salariată de agent de securitate privată.[404]

Pentru Jandarmeria Națională, GRECO a descris existența unei proceduri de autorizare bazate pe o cerere scrisă detaliată și pe evaluarea ierarhică a timpului care poate fi acordat în mod realist activității externe. Datele analizate de GRECO au indicat și existența unei practici disciplinare. În Poliția Națională au fost aplicate sancțiuni pentru încălcarea regulilor privind activitățile externe, inclusiv în cazuri de desfășurare a unei activități private remunerate în perioada concediului medical sau de prestare remunerată a activității de pază într-un club de noapte.[405]

Totodată, GRECO a recomandat dezvoltarea comentariilor practice la codul deontologic al Poliției Naționale și Jandarmeriei Naționale, inclusiv prin exemple concrete privind conflictele de interese și activitățile externe. În Addendum-ul la al doilea Raport de conformitate, publicat la 11 decembrie 2025, GRECO a constatat că versiunile revizuite ale comentariilor ofereau explicații mai

[402] Republica Franceză. Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-13.
[403] Republica Franceză. Code de la défense, art. R. 4122-25–R. 4122-33, în special art. R. 4122-27, R. 4122-28 și R. 4122-30.
[404] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report France. GrecoEval5Rep(2019)2, adoptat la 6 decembrie 2019 și publicat la 9 ianuarie 2020, pct. 222–223.
[405] Ibidem, pct. 224. GRECO indică datele privind sancțiunile aplicate și exemple de activități private lucrative incompatibile cu statutul polițistului.

detaliate asupra activităților interzise sau supuse autorizării și exemple practice, dar, în lipsa publicării și integrării lor în forma prevăzută, Recomandarea XIV rămânea parțial implementată.[406]

Apreciere analitică asupra modelului francez. Modelul francez poate fi calificat drept un sistem al interdicției de principiu, al autorizării pe categorii determinate și al controlului dinamic al compatibilității. Arhitectura sa este: interdicție generală a activității profesionale private remunerate, activități libere determinate, situații supuse declarării, listă normativă a activităților accesorii (externe) autorizabile, cerere prealabilă detaliată, examinarea compatibilității, autorizare, reevaluarea oricărei modificări substanțiale.

Avantajul principal constă în nivelul ridicat de previzibilitate. Funcționarul poate determina dacă activitatea sa este liberă, declarabilă, autorizabilă sau interzisă.

În același timp, sistemul nu transformă lista activităților autorizabile într-o prezumție absolută de compatibilitate. Faptul că o activitate, precum consultanța sau formarea, figurează în listă înseamnă numai că ea poate fi autorizată, nu că funcționarul are un drept necondiționat de a o exercita.

4.2.10.2. Italia

Un model diferențiat în funcție de statutul instituțional. Italia prezintă un model particular deoarece structurile de aplicare a legii analizate de GRECO au statute juridice diferite.

Poliția de Stat (Polizia di Stato) are statut civil. Carabinierii (Arma dei Carabinieri) este o forță militară cu atribuții polițienești. Garda Financiară (Guardia di Finanza) are, de asemenea, statut militar și competențe speciale în domeniul economico-financiar și fiscal.

În consecință, regimul activităților externe nu este identic pentru toate cele trei structuri. Există un aspect comun, reprezentat de obligația de exclusivitate, regulile generale privind activitățile remunerate ale funcționarilor publici și prevenirea conflictelor de interese, dar modalitatea concretă de autorizare și categoriile de interdicții sunt adaptate statutului fiecărei instituții.[407]

Art. 53 din Decretul legislativ nr. 165/2001 constituie una dintre normele generale esențiale. Potrivit alin. (7), funcționarii publici nu pot desfășura activități remunerate care nu le-au fost conferite sau autorizate în prealabil de administrația de apartenență. În cadrul examinării cererii, administrația trebuie să verifice inexistența unui conflict de interese, inclusiv a unuia potențial.[408]

Regimul general distinge și anumite categorii exceptate de la procedura obișnuită de autorizare, între care colaborările la publicații, utilizarea economică a operelor intelectuale ale autorului sau invențiilor, participarea la conferințe și seminare, anumite activități cu simpla rambursare a cheltuielilor și unele activități de formare destinate personalului administrației publice.[409]

Poliția de Stat (Polizia di Stato). Pentru Poliția de Stat, GRECO identifică un ansamblu normativ format din dispozițiile privind incompatibilitățile funcționarilor publici, art. 50 din DPR nr. 335/1982 și art. 53 alin. (7) din Decretul legislativ nr. 165/2001. Regimul interzice, în principiu:

– exercitarea mai multor funcții publice incompatibile;

– activitățile incompatibile cu funcția polițienească;

– activitățile comerciale și industriale;

---

[406] GRECO. Addendum to the Second Compliance Report France. GrecoRC5(2025)19, publicat la 11 decembrie 2025, pct. 85–88. GRECO a concluzionat că Recomandarea XIV rămânea parțial implementată.

[407] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Italy. GrecoEval5Rep(2023)5, adoptat la 22 martie 2024 și publicat la 28 august 2024, pct. 247–260.

[408] Republica Italiană. Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53 alin. (7).

[409] Ibidem, art. 53 alin. (6). Norma stabilește categoriile de remunerații și activități exceptate de la regimul general al autorizării prevăzut de art. 53.

– exercitarea unei alte profesii;

– anumite funcții și însărcinări în sectorul public sau privat și în întreprinderi cu scop de remunerare.

Activitățile care pot beneficia de derogare sunt supuse autorizării administrației.[410]

Procedura descrisă de GRECO este structurată. Cererea este adresată șefului serviciului în care activează polițistul, iar acesta o transmite structurii de resurse umane a Poliției de Stat. Administrația verifică inexistența: incompatibilității juridice, conflictului de interese actual, conflictului de interese potențial. Activitățile autorizabile trebuie să aibă caracter ocazional, iar autorizația este acordată pentru o perioadă de maximum un an. Autorizațiile sunt publicate în secțiunea de transparență administrativă a site-ului instituției, iar serviciul în care este încadrat polițistul exercită controlul periodic asupra activității autorizate.[411]

Această combinație este relevantă din perspectivă comparativă:

- caracter ocazional, termen maxim de un an, publicitate administrativă, monitorizare de către structura în care lucrează funcționarul. Regimul italian al Poliției de Stat oferă astfel un exemplu în care transparența și monitorizarea sunt integrate în procedura de autorizare, nu tratate ca elemente independente.

Există și unele excepții. GRECO menționează, între altele, anumite funcții în cooperative constituite de funcționari, cu condiția ca participarea să nu presupună conducerea directă a persoanei juridice, precum și activități prevăzute de norme speciale, cum sunt activitatea didactică și publicarea de articole.[412]

Carabinierii. Pentru Carabinieri se aplică regimul special al personalului militar. GRECO face trimitere la art. 894–898 din Codul ordinii militare, potrivit cărora exercitarea funcției militare este incompatibilă cu exercitarea unei alte profesii, cu excepția cazurilor special prevăzute. Incompatibilitățile privesc și existența unui alt raport de muncă, activitățile industriale sau comerciale, funcțiile de administrator, calitatea de membru al unor organe de conducere sau control, alte funcții similare, remunerate sau neremunerate, în întreprinderi cu scop de remunerare.[413]

Potrivit procedurii descrise de GRECO, activitatea remunerată neprofesională necesită autorizarea prealabilă a structurii competente pentru personalul militar. Criteriile de autorizare sunt deosebit de relevante. Activitatea trebuie să fie compatibilă cu demnitatea gradului și obligațiile funcției, nu trebuie să afecteze prestigiul instituțiilor militare sau imaginea administrației publice, nu trebuie să creeze un conflict de interese, nici măcar potențial, cu atribuțiile Carabinierilor, trebuie să fie desfășurată în afara orelor de serviciu, nu trebuie să aibă caracter continuu sau regulat, nu trebuie să presupună un consum de timp care afectează capacitatea de muncă și recuperarea fizică și psihică a militarului, trebuie să fie izolată, ocazională, punctuală și limitată în timp.[414]

Ultimul criteriu prezintă o importanță deosebită. Italia introduce în evaluarea activității externe nu numai conflictul de interese și timpul formal de muncă, ci și „capacitatea de recuperare fizică și psihică a funcționarului”. Această soluție este relevantă pentru structurile în care

[410] GRECO. Evaluation Report Italy, cit. supra, pct. 247.

[411] Ibidem, pct. 248. Cererea este înaintată prin șeful serviciului, iar autorizarea este condiționată de inexistența incompatibilității și a conflictelor de interese actuale sau potențiale; autorizația are o durată maximă de un an.

[412] Ibidem, pct. 249.

[413] Republica Italiană. Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Codice dell'ordinamento militare, art. 894–898; GRECO. Evaluation Report Italy, cit. supra, pct. 251.

[414] GRECO. Evaluation Report Italy, cit. supra, pct. 252. Criteriile analizate de GRECO includ compatibilitatea cu demnitatea gradului, absența conflictului de interese actual sau potențial, exercitarea în afara orelor de serviciu, caracterul necontinuu și ocazional și neafectarea capacității de muncă și de recuperare fizică și psihică

disponibilitatea, serviciile în schimburi, intervențiile de urgență și utilizarea mijloacelor speciale fac ca oboseala acumulată printr-o a doua activitate să poată deveni un risc instituțional.

În perioada de patru ani, analizată de GRECO, Carabinierii au acordat 226 de autorizații și au refuzat 23 de cereri. Activitățile autorizate cel mai frecvent aveau caracter literar, educațional sau pedagogic ori priveau activitatea de consultant pentru instanțe. Veniturile rezultate trebuiau declarate. Activitățile caritabile trebuiau, de asemenea, declarate, dar nu necesitau autorizare.[415]

GRECO precizează și o diferență importantă între „participarea patrimonială pasivă și activitatea economică". Deținerea calității de asociat într-o societate cu scop remunerabil, fără ca militarul să desfășoare activități pentru societate sau în numele acesteia, nu era considerată incompatibilă și nu necesita autorizare.

Garda Financiară (Guardia di Finanza). Garda Financiară prezintă cel mai elaborat regim dintre cele trei structuri italiene analizate. Punctul de plecare îl constituie obligația de exclusivitate. Ca regulă, activitățile extraprofesionale trebuie autorizate în conformitate cu criterii obiective și prestabilite. În același timp, anumite activități exceptate de art. 53 alin. (6) din Decretul legislativ nr. 165/2001 nu necesită autorizare, dar, potrivit practicii descrise de GRECO, trebuie declarate în prealabil.[416]

Reglementările interne identifică și un grup de activități absolut interzise, între care:

– activitățile comerciale sau profesionale;

– raporturile de muncă pentru persoane private;

– funcțiile de director, membru al consiliului de administrație, auditor sau alte funcții similare, remunerate sau nu, în întreprinderi constituite în scop de profit;

– activitatea economică organizată în forme incompatibile cu statutul militar;

– alte activități sau funcții incompatibile cu îndatoririle instituționale.[417]

În perioada 2018–2022, Guardia di Finanza a autorizat 1.964 de activități extraprofesionale, dintre care 1.273 remunerate și 691 neremunerate. În aceeași perioadă au existat 18 sesizări privind activități desfășurate fără autorizație, în urma cărora au fost identificate 14 încălcări.[418]

Aceste date arată că un regim sever al exclusivității nu exclude autorizarea unui număr semnificativ de activități. În același timp, existența unor sesizări și verificări demonstrează că mecanismul nu este limitat la examinarea cererilor depuse voluntar, ci are și o componentă de depistare a activităților nedeclarate sau neautorizate.

Evaluarea generală a modelului italian. Raportul GRECO privind Italia nu a formulat o recomandare distinctă prin care să solicite reformarea generală a sistemului activităților externe ale celor trei structuri de aplicare a legii. Raportul descrie existența unor mecanisme detaliate de autorizare, control și monitorizare, dar evidențiază, la nivel mai larg, necesitatea consolidării sistemelor de integritate, a orientărilor deontologice și a consilierii confidențiale.[419]

Modelul italian poate fi calificat drept un sistem al exclusivității statutare și al autorizării instituțional diferențiate. Arhitectura sa este: obligație de exclusivitate, incompatibilități generale, reguli speciale pentru fiecare structură, autorizare prealabilă, criterii privind conflictul de interese,

[415] Ibidem, pct. 254.
[416] Ibidem, pct. 255–256; Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit. supra, art. 53 alin. (6).
[417] GRECO. Evaluation Report Italy, cit. supra, pct. 257.
[418] Ibidem, pct. 259–260. În perioada 2018–2022 au fost autorizate 1.964 de activități extraprofesionale, dintre care 1.273 remunerate și 691 neremunerate; 18 sesizări privind activități neautorizate au condus la identificarea a 14 încălcări.
[419] Ibidem, în special pct. 247–260 și Recomandările XV–XVIII referitoare la consolidarea cadrului de integritate al structurilor de aplicare a legii.

timpul și caracterul ocazional, declararea unor activități exceptate, monitorizare instituțională, sancționarea activității neautorizate.

Principalul avantaj este adaptarea regimului la profilul de risc al fiecărei structuri. În același timp, experiența italiană arată și riscul unei reglementări excesiv de fragmentate. Un sistem alcătuit din legislație generală, statute speciale, cod militar, circulare și directive interne poate deveni dificil de înțeles și aplicat în mod uniform, chiar dacă fiecare componentă este, luată separat, suficient de detaliată.

4.2.10.3. Spania

Principiul general al compatibilității controlate. În Spania, cadrul general este reprezentat de Legea nr. 53/1984 privind incompatibilitățile personalului aflat în serviciul administrațiilor publice, completată de Real Decreto nr. 598/1985 și, pentru Poliția Națională, de Legea organică nr. 9/2015 privind regimul personalului Poliției Naționale.[420]

Modelul spaniol nu pornește de la o interdicție absolută a oricărei activități private. Activitatea profesională, salarială, comercială sau industrială desfășurată în afara administrației publice este posibilă numai după recunoașterea prealabilă a compatibilității, cu respectarea interdicțiilor materiale prevăzute de lege.[421]

Termenul utilizat de lege „reconocimiento de compatibilidad" este semnificativ. Autoritatea nu acordă pur și simplu o permisiune discreționară, ci examinează dacă activitatea solicitată poate coexista juridic cu funcția publică. Interdicțiile materiale. Art. 11 din Legea nr. 53/1984 interzice desfășurarea, direct sau prin persoane interpuse, a activităților private pentru entități ori persoane aflate într-o relație directă cu activitățile departamentului, organismului sau instituției în care funcționarul este încadrat.[422] Art. 12 dezvoltă această protecție și interzice:

– activitățile private în dosare sau probleme în care funcționarul intervine, a intervenit în ultimii doi ani sau trebuie să intervină în virtutea funcției;

– prestarea de servicii profesionale pentru persoane pe care funcționarul este obligat să le deservească în exercitarea funcției publice;

– participarea în consiliile de administrație sau organele de conducere ale întreprinderilor private direct legate de activitatea instituției publice;

– exercitarea unor funcții în societăți concesionare, contractante, furnizoare sau beneficiare ale anumitor raporturi economice cu sectorul public;

– deținerea unei participații mai mari de 10% în capitalul anumitor societăți aflate în categoriile stabilite de lege.[423]

Această tehnică legislativă prezintă un avantaj evident: conflictul de interese este prevenit prin interdicții relaționale concrete, nu numai prin formule generale precum „afectarea imparțialității".

Legea obligă examinarea următoarelor aspecte: cine este beneficiarul activității private, ce relație are cu instituția și dacă funcționarul a exercitat, exercită sau urmează să exercite atribuții oficiale asupra problemei respective.

Procedura de recunoaștere a compatibilității. Potrivit art. 14 din Legea nr. 53/1984, activitatea profesională, salarială, comercială sau industrială privată necesită recunoașterea prealabilă a compatibilității. Decizia trebuie să fie motivată și, potrivit regimului general, se adoptă în termenul

---

[420] Regatul Spaniei. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, text consolidat; Real Decreto 598/1985, de 30 de abril; Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, art. 15.

[421] Ley 53/1984, cit. supra, art. 14.

[422] Ibidem, art. 11.

[423] Ibidem, art. 12.

stabilit de lege. Recunoașterea compatibilității nu poate modifica programul de lucru al funcționarului, nu justifică neîndeplinirea atribuțiilor principale, își pierde efectele în cazul schimbării funcției publice care a stat la baza evaluării. Ultimul element este important. Regimul spaniol tratează compatibilitatea ca pe o relație între o anumită activitate privată și o anumită funcție publică, nu ca pe o autorizație personală abstractă. Schimbarea funcției poate modifica competențele de control, aria teritorială, accesul la informații, raporturile cu persoane private, intensitatea riscului de conflict de interese[424]. Prin urmare, compatibilitatea trebuie reevaluată.

Evidența deciziilor. Art. 18 din Legea nr. 53/1984 prevede că toate deciziile de compatibilitate privind o a doua funcție în sectorul public sau exercitarea activităților private trebuie înscrise în registrele de personal corespunzătoare.[425]

Această soluție transformă autorizarea într-un proces instituțional trasabil. Un asemenea registru permite:

– identificarea funcționarilor care desfășoară activități externe;

– verificarea valabilității deciziei;

– reevaluarea după schimbarea funcției;

– analiza practicii administrative;

– identificarea unor situații similare soluționate diferit;

– monitorizarea instituțională a riscurilor.

Activitățile exceptate. Art. 19 din Legea nr. 53/1984 stabilește un grup de activități exceptate de la regimul general al incompatibilităților. Printre acestea se numără:

– administrarea patrimoniului personal sau familial, cu respectarea interdicțiilor privind conflictele de interese;

– conducerea unor seminare, cursuri sau conferințe în centre oficiale de formare, dacă activitatea nu este permanentă sau obișnuită și nu depășește 75 de ore anual;

– participarea în comisii de concurs;

– anumite activități ale personalului didactic în cadrul examenelor și evaluărilor;

– exercitarea neremunerată a unor funcții în anumite organisme mutuale sau structuri similare ale funcționarilor;

– creația literară, artistică, științifică și tehnică și publicațiile rezultate, dacă nu provin dintr-un raport de muncă sau prestare de servicii;

– participarea ocazională la emisiuni și dezbateri în mass-media;

– colaborarea și participarea ocazională la congrese, seminare, conferințe și cursuri profesionale.[426]

Regimul spaniol este interesant deoarece introduce criterii cantitative în definirea caracterului ocazional al unor activități. Limita de 75 de ore anual pentru anumite activități de formare reprezintă un exemplu de metodă prin care legiuitorul încearcă să distingă activitatea externa accesorie de un al doilea raport profesional stabil.

Regimul special al Poliției Naționale. Art. 15 din Legea organică nr. 9/2015 prevede că polițiștii naționali sunt supuși regimului general al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici, cu particularitățile impuse de natura funcției polițienești.[427] Legea stabilește că nu poate fi

[424] Ibidem, art. 14–15. Recunoașterea compatibilității nu poate modifica programul funcției publice și își pierde efectele în cazul schimbării postului public care a stat la baza evaluării.
[425] Ibidem, art. 18.
[426] Ibidem, art. 19 lit. a)–h).
[427] REGATUL SPANIEI. Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, art. 15 alin. (1).

autorizată compatibilitatea pentru o a doua funcție, profesie sau activitate, publică ori privată, atunci când aceasta:

– împiedică sau afectează îndeplinirea strictă a obligațiilor;

– compromite imparțialitatea sau independența;

– este incompatibilă cu nivelul funcției ocupate;

– prejudiciază imaginea și prestigiul Poliției Naționale;

– contravine principiilor fundamentale de acțiune ale poliției.[428]

Pentru polițist, evaluarea nu se limitează astfel la conflictul juridic de interese. Imaginea și prestigiul instituției devin criterii autonome. Decizia privind compatibilitatea pentru a doua activitate publică sau privată trebuie să fie expresă. Tăcerea administrativă are efect negativ, cererea fiind considerată respinsă dacă decizia nu este comunicată în termen.

Legea reglementează distinct și situația polițiștilor aflați în ”segunda actividad”, statut specific în care persoana nu mai exercită în aceleași condiții activitatea polițienească operativă.[429] Aceștia pot desfășura anumite activități private fără procedura obișnuită de recunoaștere a compatibilității, însă activitățile legate de funcțiile exercitate în cei doi ani anteriori trecerii în acest statut sunt supuse autorizării prealabile a Directorului General al Poliției, pentru o perioadă de doi ani.[430] Această soluție urmărește riscul de utilizare imediată, în interes privat, a relațiilor, experienței și informațiilor dobândite recent în exercitarea atribuțiilor operative.

Constatările GRECO și evoluția ulterioară. Raportul de evaluare GRECO a constatat că activitățile externe ale personalului Poliției și Gărzii Civile trebuie declarate și autorizate, iar încălcarea regulilor poate atrage răspundere disciplinară și, după caz, alte forme de răspundere. GRECO a observat că practica autorizării era descrisă ca fiind restrictivă, în special în cazul Gărzii Civile. Totodată, interlocutorii evaluării au semnalat necesitatea actualizării cadrului normativ și a unei analize mai aprofundate a riscurilor generate de activitățile desfășurate în timpul serviciului și după încetarea acestuia.[431]

GRECO a recomandat Poliției și Gărzii Civile efectuarea unui studiu privind riscurile conflictelor de interese pe durata serviciului și după încetarea funcțiilor, inclusiv pentru nivelurile superioare, și dezvoltarea ulterioară a unor reglementări și orientări mai precise.

În Addendum-ul publicat la 1 august 2025, GRECO a constatat că existau evoluții pozitive în cadrul sistemului de integritate al Gărzii Civile, inclusiv intenția de a integra riscurile conflictelor de interese într-un mecanism de diagnosticare, evaluare, monitorizare și revizuire. Totuși, cadrul respectiv nu era încă adoptat, iar pentru Poliție nu fuseseră raportate evoluții comparabile. În consecință, Recomandarea XVII rămânea parțial implementată.[432]

---

[428] Ibidem, art. 15 alin. (2)–(3).

[429] Prin ”*segunda actividad”* se înțelege o situație administrativă specială a polițiștilor naționali spanioli, distinctă atât de serviciul activ, cât și de pensionare. Scopul acesteia este menținerea unei capacități psihofizice adecvate pentru exercitarea eficientă a funcției polițienești. Polițistul aflat în această situație își păstrează categoria profesională, dar nu ocupă un post de serviciu; până la atingerea vârstei de pensionare, el rămâne la dispoziția ministrului de interne pentru îndeplinirea unor funcții polițienești atunci când motive excepționale de securitate publică o impun. Trecerea în ”segunda actividad” poate interveni din cauza diminuării capacităților psihofizice, fără ca aceasta să justifice pensionarea, sau, la cererea polițistului, după atingerea vârstei stabilite pentru categoria sa ori, în condițiile legii, după cel puțin 25 de ani de serviciu efectiv.

[430] Ibidem, art. 15 alin. (4). Activitățile legate de funcțiile exercitate în ultimii doi ani anteriori trecerii în situația de ”segunda actividad” sunt supuse autorizării prealabile, pentru perioada prevăzută de lege.

[431] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Spain. GrecoEval5Rep(2018)7, publicat la 13 noiembrie 2019, pct. 176–181 și Recomandarea XVII.

[432] GRECO. Addendum to the Second Compliance Report Spain. GrecoRC5(2025)17, publicat la 1 august 2025, pct. 110–114. GRECO a constatat că Recomandarea XVII rămânea parțial implementată.

Apreciere analitică asupra modelului spaniol. Modelul spaniol poate fi calificat drept un sistem al recunoașterii formale a compatibilității, al interdicțiilor relaționale și al trasabilității administrative. Arhitectura sa este: principiul priorității funcției publice, interdicții materiale, cerere de recunoaștere a compatibilității, decizie expresă, înscriere în registrul de personal, încetarea efectelor după schimbarea funcției, excepții legale pentru activități determinate, răspundere pentru încălcarea regimului.

Avantajul principal este legătura directă dintre autorizare și funcția concretă ocupată de persoană. În schimb, preocupările GRECO demonstrează că un sistem juridic formalizat nu este suficient dacă instituția nu dezvoltă periodic:

– analiza tipologiilor de risc;

– studii privind conflictele de interese;

– îndrumări practice;

– mecanisme de monitorizare a tranziției către sectorul privat.

4.2.10.4. Analiza comparativă a modelelor francez, italian și spaniol

Examinarea comparativă a celor trei state permite identificarea unor diferențe semnificative privind punctul de pornire al reglementării, întinderea autorizării și mecanismele de control.

a) Punctul de pornire. În Franța, regula este interdicția activității profesionale private remunerate, urmată de excepții determinate. În Italia, regula este exclusivitatea raportului de serviciu, flexibilizată prin autorizarea activităților compatibile și ocazionale. În Spania, regula este compatibilitatea controlată, activitatea privată profesională fiind posibilă după recunoașterea formală a compatibilității și numai în lipsa interdicțiilor legale. Prin urmare: Franța întreabă mai întâi dacă activitatea aparține unei categorii legal permise, Italia întreabă dacă activitatea poate constitui o excepție compatibilă cu obligația de exclusivitate, Spania examinează dacă activitatea concretă poate fi recunoscută ca fiind compatibilă cu funcția publică concretă.

b) Rolul listei normative. Franța utilizează o listă pozitivă: legea stabilește activitățile care pot fi autorizate. Italia utilizează o combinație de activități interzise, activități supuse autorizării,– activități exceptate sau „liberalizate”, criterii speciale elaborate pentru fiecare structură. Spania utilizează simultan interdicții relaționale, criterii generale de incompatibilitate, o listă a activităților exceptate.

c) Caracterul instituțional diferențiat. Franța diferențiază în principal între regimul civil al Poliției Naționale și regimul militar al Jandarmeriei Naționale. Italia prezintă cea mai pronunțată diferențiere instituțională, cu proceduri distincte pentru Poliția de Stat, Carabinieri și Guardia di Finanza. Spania combină cadrul general al funcției publice cu reguli speciale pentru Poliția Națională și Guardia Civil. Această experiență demonstrează că un sistem comun nu exclude reguli speciale pentru categoriile de funcționari expuse unor riscuri diferite.

d) Criteriile materiale de evaluare. Cele trei sisteme converg asupra unor criterii fundamentale:

- conflictul de interese actual sau potențial;
- afectarea îndeplinirii atribuțiilor;
- imparțialitatea și independența;
- timpul consacrat activității;
-relația dintre beneficiarul privat și atribuțiile oficiale;
-imaginea și prestigiul instituției.

Italia, în special în cazul Carabinierilor, adaugă un criteriu care merită atenție: „necesitatea recuperării fizice și psihice a funcționarului”. Spania acordă o atenție deosebită ”relației concrete

dintre beneficiarul privat și competențele instituției". Franța se distinge prin "limitarea activităților autorizabile la categorii stabilite normativ".

e) Durata și monitorizarea. Cele mai relevante elemente de control ulterior sunt:

- Franța: schimbarea substanțială a condițiilor ori remunerației determină necesitatea unei noi autorizări;

- Italia: pentru Poliția de Stat, autorizația are o durată maximă de un an, este publicată și activitatea este monitorizată de serviciul funcționarului;

- Spania: schimbarea funcției publice determină încetarea automată a efectelor recunoașterii compatibilității, iar decizia este înscrisă în registrele de personal.

Cele trei soluții pot fi combinate într-un singur sistem: termen determinat, obligația notificării schimbărilor, reevaluarea la transfer sau promovare, evidență centralizată.

4.2.10.5. Relevanța experienței Franței, Italiei și Spaniei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Experiența celor trei state permite completarea concluziilor rezultate din analiza Bulgariei, Poloniei, Sloveniei, Croației, statelor baltice, Germaniei și Austriei.

1. Regimul trebuie să pornească de la o definiție largă a activității externe. Pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul MAI, noțiunea nu trebuie limitată la munca prin cumul în baza unui contract individual de muncă. Reglementarea trebuie să cuprindă:

– activitatea profesională independentă;

– consultanța și expertiza;

– prestarea de servicii;

– activitatea de întreprinzător;

– funcțiile în organele persoanelor juridice;

– activitatea didactică și de formare, atunci când are caracter sistematic și remunerat;

– activitățile desfășurate prin intermediul unor forme juridice de activitate independentă;

– alte activități care creează interese economice, profesionale sau organizaționale relevante.

2. Este utilă o clasificare juridică în patru categorii. Din experiența comparată rezultă oportunitatea unui sistem format din:

a) activități absolut interzise;

b) activități supuse autorizării prealabile;

c) activități supuse numai notificării;

d) activități libere, cu menținerea obligațiilor generale de integritate și prevenire a conflictelor de interese.

Această clasificare ar fi mai clară decât o normă generală care interzice orice altă activitate și introduce ulterior excepții insuficient determinate.

3. Lista activităților interzise trebuie construită după profilul de risc al MAI. Experiența franceză, italiană și austriacă arată utilitatea interdicțiilor exprese. Pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul MAI ar trebui analizată interzicerea activităților precum:

– servicii private de securitate și pază;

– investigații private;

– recuperarea profesională a creanțelor;

– intermedierea în raporturile cu instituțiile MAI;

– consultanța pentru persoane sau întreprinderi supuse controlului, autorizării, investigării ori sancționării de către structura în care activează funcționarul;

– utilizarea remunerată a competențelor sau informațiilor speciale obținute exclusiv prin funcția publică.

Activitățile cu risc redus trebuie delimitate clar. Modelul francez și cel spaniol demonstrează avantajul identificării explicite a activităților cu un profil de risc redus, cum sunt:

– activitatea științifică;

– activitatea didactică;

– activitatea de creație;

– publicarea de lucrări;

– participarea ocazională la conferințe și seminare;

– activitățile voluntare în interes public.

Totuși, exceptarea de la autorizare nu trebuie să însemne exceptarea de la obligația de evitare a conflictului de interese.

5. Autorizația trebuie legată de activitatea și funcția concretă. Experiența spaniolă este deosebit de utilă. Autorizația nu trebuie acordată persoanei în mod abstract. Ea trebuie să stabilească activitatea concretă, beneficiarul, perioada, volumul de timp, modalitatea de remunerare, funcția ocupată în sistemul MAI, eventualele condiții și restricții.

Schimbarea funcției, unității sau atribuțiilor care modifică profilul de risc trebuie să determine reevaluarea compatibilității.

6. Durata autorizației nu trebuie să fie nelimitată. Modelul italian al Poliției de Stat, în care autorizația are o durată maximă de un an, este relevant pentru activitățile cu risc mediu sau ridicat. Pentru alte activități poate fi justificată o perioadă mai lungă, dar niciun sistem nu ar trebui să considere că o evaluare efectuată cu mai mulți ani în urmă garantează compatibilitatea permanentă.

7. Trebuie evaluată și capacitatea reală de recuperare și disponibilitate pentru serviciu. Criteriul utilizat pentru Carabinieri este pertinent pentru sistemul MAI. În evaluarea unei activități externe trebuie analizate durata activității, programul acesteia, serviciul în schimburi, munca de noapte, timpul de deplasare, necesitatea intervențiilor neplanificate, capacitatea de recuperare fizică și psihică. Un funcționar poate desfășura o activitate fără conflict economic de interese, dar aceasta poate deveni incompatibilă dacă afectează capacitatea efectivă de exercitare a serviciului.

8. Este necesară o evidență electronică centralizată. Experiența Spaniei și Italiei confirmă valoarea trasabilității administrative. Sistemul MAI ar trebui să dispună de o evidență unică în care să fie înregistrate notificările, cererile de autorizare, deciziile de admitere sau refuz, condițiile impuse, durata autorizației, modificările comunicate, suspendarea sau revocarea, încetarea activității, rezultatele verificărilor efectuate. Această evidență nu trebuie să aibă numai funcția de arhivă. Ea trebuie utilizată pentru analiza riscurilor și asigurarea unei practici uniforme.

9. Activitatea autorizată trebuie monitorizată. Autorizarea nu trebuie să fie ultima etapă a procedurii. Un model complet ar trebui să urmeze circuitul: identificarea activității, clasificarea riscului, notificare sau autorizare, înregistrare, verificare, monitorizare, reevaluare, suspendare sau revocare, după caz.

Franța, Italia și Spania completează imaginea comparativă a regimurilor europene ale activităților externe. Franța demonstrează avantajul clasificării normative clare și al delimitării activităților susceptibile de autorizare. Italia evidențiază utilitatea diferențierii regimului în funcție de statutul și profilul de risc al structurii, precum și importanța caracterului ocazional, a controlului timpului și a capacității de recuperare a funcționarului. Spania oferă un model valoros de interdicții relaționale, legare a compatibilității de funcția concretă și înregistrare obligatorie a deciziilor.

Pentru sistemul MAI al Republicii Moldova, soluția optimă nu constă în preluarea integrală a unuia dintre aceste modele, ci în combinarea elementelor lor cele mai eficiente.

4.2.11 Țările de Jos, Finlanda, Suedia

Țările de Jos, Finlanda și Suedia prezintă trei modele distincte de reglementare și control al activităților externe ale funcționarilor din structurile de aplicare a legii. Deși toate cele trei sisteme acordă o importanță deosebită responsabilității individuale, imparțialității și încrederii publice în poliție, mecanismele prin care aceste obiective sunt realizate diferă considerabil.[433]

În Țările de Jos, regimul actual al Poliției Naționale este construit în jurul notificării selective a activităților externe susceptibile să afecteze interesele serviciului, evaluării individuale a riscului și aplicării unor măsuri proporționale înainte de interzicerea activității.

Finlanda utilizează un sistem mai formalizat, bazat, pentru polițiști, pe autorizarea prealabilă a activităților externe, decizie motivată, evidență electronică, posibilitatea limitării sau revocării autorizației și monitorizare anuală.

Suedia pornește de la interdicții materiale legate de imparțialitate, încrederea publică, îndeplinirea funcției și concurența cu angajatorul, dar, în urma recomandării GRECO, Poliția suedeză a dezvoltat un sistem centralizat de examinare a activităților externe și de monitorizare ulterioară.

Prin urmare, cele trei modele pot fi caracterizate sintetic astfel:

- Țările de Jos: notificare selectivă, evaluare contextuală a riscului și măsuri proporționale;
- Finlanda: autorizare formalizată, decizie documentată și control periodic;
- Suedia: interdicții materiale privind încrederea și imparțialitatea, completate prin centralizarea evaluării și monitorizarea anuală.

4.2.11.1. Țările de Jos

Cadrul juridic general și evoluția reglementărilor. Regimul activităților externe din poliție trebuie analizat prin coroborarea Legii funcționarilor publici din 2017 (Ambtenarenwet 2017), a reglementărilor statutare aplicabile personalului polițienesc și, în special, a Politicii privind activitățile externe ale poliției din 2024 (Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024). Acest ultim act a fost publicat la 14 noiembrie 2024 și reglementează notificarea, înregistrarea, publicarea și evaluarea activităților externe, precum și situațiile în care acestea sunt inadmisibile.[434]

Este important ca analiza actuală a Țărilor de Jos să nu reproducă mecanic numai situația descrisă în Raportul GRECO din 2018. Raportul rămâne esențial pentru înțelegerea problemelor de integritate și a modului în care sistemul funcționa la momentul evaluării, dar cadrul polițienesc actual este exprimat într-o manieră mai detaliată în Politica din 2024. Aceasta introduce un cadru explicit de evaluare, măsuri individualizate, reevaluare la schimbarea circumstanțelor și reguli privind înregistrarea și publicitatea.

Potrivit art. 8 din „Ambtenarenwet 2017", funcționarului îi este interzis să desfășoare activități secundare prin care îndeplinirea corespunzătoare a funcției sale sau buna funcționare a serviciului public nu mai poate fi asigurată în mod rezonabil. Totodată, funcționarul trebuie să comunice activitățile pe care le desfășoară sau intenționează să le desfășoare atunci când acestea pot afecta interesele serviciului în raport cu exercitarea funcției sale. Angajatorului public îi revin obligații

---

[433] Pentru cadrul comparativ, a se vedea: REGATUL ȚĂRILOR DE JOS. Ambtenarenwet 2017, art. 5 și 8; POLITIE. Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024, Staatscourant 2024, nr. 37075; REPUBLICA FINLANDA. Valtion virkamieslaki nr. 750/1994, art. 18; Laki poliisin hallinnosta nr. 110/1992, art. 15 g; REGATUL SUEDIEI. Lag (1994:260) om offentlig anställning, §§ 7–7 d.

[434] Politie. Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024, Staatscourant 2024, nr. 37075, publicată la 14 noiembrie 2024. Actul stabilește regulile privind notificarea, înregistrarea și publicarea activităților secundare și situațiile în care acestea sunt inadmisibile. https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-37075.html

privind înregistrarea unor asemenea activități și, pentru anumite funcții sensibile din perspectiva integrității, publicarea lor.[435]

Definiția largă a activității externe. Politica Poliției din 2024 definește activitățile externe într-o manieră foarte largă: sunt cuprinse „toate activitățile desfășurate în afara muncii polițienești, remunerate sau neremunerate, indiferent de amploarea, durata și forma în care sunt exercitate". Sunt excluse numai sarcinile suplimentare exercitate în interiorul raportului de serviciu polițienesc.[436]

Această definiție prezintă o valoare deosebită pentru analiza comparativă. Regimul nu se limitează la existența unui al doilea contract individual de muncă, unei activități de întreprinzător, unei profesii independente, unei activități remunerate.

Pot intra în câmpul de evaluare și activitățile voluntare, funcțiile în organele de conducere ale unor asociații sau societăți, participarea într-o întreprindere proprie, activitățile politice ori alte forme de implicare organizațională. Pagina oficială a Poliției confirmă această interpretare, indicând ca exemple activitatea voluntară într-o asociație sportivă, deținerea unei întreprinderi proprii sau exercitarea unei funcții de conducere într-o altă organizație ori societate. Prin urmare, sistemul neerlandez face o distincție importantă dintre sfera largă a noțiunii de activitate externă și sfera mai restrânsă a obligației de notificare. Nu toate activitățile externe trebuie notificate. Obligația de notificare și înregistrare privește acele activități care, în raport cu funcția concretă exercitată, pot afecta interesele serviciului. Activitățile care nu pot afecta în niciun mod interesul instituțional nu trebuie notificate.[437]

Autoevaluarea inițială și dialogul cu superiorul. Prima evaluare privind necesitatea notificării aparține funcționarului. Acesta trebuie să aprecieze dacă activitatea poate afecta interesele serviciului. Atunci când există îndoieli, politica recomandă discutarea situației cu superiorul, care poate solicita, la rândul său, sprijinul structurii de resurse umane.[438]

Notificarea se efectuează electronic, în sistemul de resurse umane. Obligația se aplică atât la intrarea în serviciu, cât și ulterior, inclusiv în cazul schimbării funcției sau a locului de muncă. La încetarea activității secundare, aceasta trebuie radiată din evidență.

La prima vedere, atribuirea autoevaluării inițiale funcționarului ar putea fi considerată o vulnerabilitate. Totuși, sistemul actual nu se bazează exclusiv pe buna-credință a acestuia. După notificare, activitatea este examinată împreună cu superiorul, iar scopul procedurii este identificarea riscului real de integritate și a măsurilor prin care acesta poate fi prevenit sau redus. Această abordare este diferită de sistemele în care singurele soluții disponibile sunt aprobarea sau interzicerea.

Modelul neerlandez introduce o etapă intermediară: identificarea riscului, evaluarea situației concrete, căutarea unor măsuri mai puțin restrictive, impunerea unor condiții, interzicerea numai dacă riscul nu poate fi controlat.

Cele trei criterii ale evaluării. Politica din 2024 instituie trei domenii principale de evaluare a activităților externe:

---

[435] Regatul Țărilor de Jos. Ambtenarenwet 2017, art. 5 alin. (1) lit. b)–c) și art. 8 alin. (1) lit. a), alin. (2) lit. a); POLITIE. Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024, cit. supra, secțiunea „Wettelijk kader". www.zoek.officielebekendmakingen.nl

[436] Politie. Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024, cit. supra, secțiunea „Definities". Activitățile secundare sunt definite ca toate activitățile desfășurate în afara funcției polițienești, remunerate sau neremunerate, indiferent de amploare, durată și formă.

[437] Ibidem, secțiunea „Meldplicht en weging integriteitsrisico". Obligația de notificare și înregistrare privește activitățile care, în relație cu exercitarea funcției, pot afecta interesele serviciului.

[438] Ibidem. Funcționarul efectuează prima evaluare privind obligația de notificare, iar în caz de îndoială discută activitatea cu superiorul, care poate consulta structura de resurse umane.

1. Conflictul de interese real sau aparent. Primul criteriu este existența unui conflict de interese inadmisibil sau a aparenței unui asemenea conflict. Conflictul poate exista atunci când legătura dintre funcția polițienească și activitatea secundară este prea apropiată, astfel încât activitatea privată poate influența, îngreuna sau compromite exercitarea funcției. Nu este necesară demonstrarea influenței efective, dar și aparența unui conflict de interese poate împiedica exercitarea corespunzătoare a funcției.[439]

Un exemplu expres prevăzut de Politica din 2024 îl constituie interdicția ca funcționarul să fie contractat de Poliție pentru activitatea sa auxiliară (externă), inclusiv atunci când prestația este neremunerată. Acest exemplu este relevant deoarece demonstrează că riscul de integritate nu depinde exclusiv de existența unui avantaj financiar. Suprapunerea rolului instituțional cu cel privat poate genera probleme de imparțialitate, poziționare organizațională sau utilizare a autorității profesionale chiar și în lipsa unei remunerații.

2. Buna exercitare a funcției și reputația Poliției. Al doilea criteriu privește influența activității externe asupra îndeplinirii corespunzătoare a funcției sau asupra prestigiului funcției polițienești. Sunt inadmisibile, în mod evident, activitățile infracționale. Totuși, Politica din 2024 merge mai departe și permite interzicerea unor activități care, fără a fi ilegale, sunt social inacceptabile sau se află în contradicție cu obiectivele Poliției. Același raționament poate fi aplicat activităților exercitate într-un mediu sau sector incompatibil cu misiunea instituției.[440] Această soluție introduce în evaluare un criteriu de „coerență între funcția publică și mediul profesional privat". Un polițist poate exercita o activitate perfect legală din perspectiva dreptului privat, dar contextul în care aceasta se desfășoară poate compromite încrederea publică în imparțialitatea sau integritatea funcției sale.

3. Respectarea timpului de muncă și de odihnă. Al treilea criteriu este respectarea legislației privind timpul de muncă. Orele lucrate în cadrul mai multor raporturi profesionale trebuie analizate cumulativ. Două activități care, examinate separat, respectă limitele timpului de muncă pot conduce, prin însumare, la încălcarea normelor privind timpul maxim de muncă și perioadele minime de odihnă.[441]

Dacă problema poate fi soluționată prin ajustarea programului, superiorul și funcționarul pot conveni măsuri corespunzătoare. Dacă respectarea limitelor legale nu poate fi asigurată, activitatea externă devine inadmisibilă.

Această soluție merită atenție în contextul sistemului MAI, deoarece transformă disponibilitatea și capacitatea reală de muncă într-un criteriu juridic și organizațional distinct, nu într-o simplă considerație managerială.

Principiul proporționalității și măsurile individualizate. Una dintre cele mai valoroase caracteristici ale modelului neerlandez este obligația practică de a examina posibilitatea unor măsuri mai puțin restrictive decât interdicția. Activitatea este inadmisibilă atunci când poate afecta buna funcționare a angajatului sau a serviciului, disponibilitatea și capacitatea de intervenție, imaginea funcționarului ori imaginea Poliției, iar riscul nu poate fi eliminat prin măsuri mai puțin severe.[442] Pot fi utilizate soluții individualizate, precum:

– ajustarea timpului de muncă;

---

[439] Ibidem, secțiunea „Toetsingskader nevenwerkzaamheden", criteriul 1, privind conflictul de interese inadmisibil sau aparența acestuia.

[440] Ibidem, criteriul 2, privind influența asupra îndeplinirii funcției și prejudicierea prestigiului funcției polițienești.

[441] Ibidem, criteriul 3, privind aplicarea Arbeidstijdenwet și calcularea cumulată a timpului de muncă și de odihnă.

[442] Ibidem, secțiunea „Nevenwerkzaamheden die niet zijn toegestaan en maatwerkafspraken". Politica permite utilizarea unor soluții individualizate mai puțin restrictive înaintea interdicției definitive.

– limitarea teritorială a activității;

– delimitarea beneficiarilor;

– separarea atribuțiilor;

– interdicția utilizării mijloacelor și competențelor polițienești în activitatea secundară;

– condiții speciale privind exercitarea activității.

Dacă măsurile individualizate nu sunt suficiente, autoritatea adoptă o decizie de refuz. Funcționarul are posibilitatea de a contesta decizia. Desfășurarea unei activități interzise sau necomunicarea unei activități problematice poate constitui abatere de serviciu și poate atrage o măsură disciplinară.

Activități cu regim particular. Politica din 2024 conține reguli speciale privind anumite categorii de activități. În privința funcțiilor politice, Poliția are o atitudine favorabilă participării sociale și democratice, dar examinează incompatibilitățile juridice și riscurile concrete. Unele funcții politice sunt incompatibile prin lege cu statutul polițienesc, în timp ce pentru altele pot fi identificate soluții individualizate, inclusiv modificarea atribuțiilor sau delimitarea teritorială a activității polițienești.[443]

O altă categorie este reprezentată de activitatea ca funcționar cu atribuții speciale de constatare și investigare (buitengewoon opsporingsambtenaar - BOA). O asemenea activitate poate fi acceptată după analiza individuală, dar decizia trebuie să prevadă separarea strictă a competențelor și mijloacelor asociate celor două funcții și, după caz, limitarea teritorială a activității secundare (externe).

În schimb, legislația privind organizațiile private de securitate și agențiile de detectivi interzice anumitor funcționari cu competențe de poliție și investigație să lucreze pentru asemenea entități.

Această combinație dintre „analiza contextuală” și „interdicția legală ex ante” pentru sectoarele cu risc ridicat reprezintă o soluție echilibrată.

Înregistrarea, monitorizarea și publicitatea. Activitățile notificate, decizia adoptată și condițiile impuse sunt integrate în dosarul de personal și trebuie discutate periodic în cadrul evaluărilor profesionale. În plus, datele sunt introduse într-un registru separat al activităților externe.[12]

Pentru o categorie restrânsă de funcții a căror integritate impune o transparență sporită, activitățile externe și eventualele restricții impuse sunt publicate. Poliția publică anual informațiile referitoare la activitățile externe ale funcționarilor de rang superior.

Această soluție introduce trei niveluri distincte de vizibilitate:

- nivelul individual: funcționarul și superiorul cunosc activitatea și condițiile;

- nivel instituțional: activitatea este înregistrată și poate fi reevaluată;

- nivel public: pentru conducerea superioară, activitățile secundare sunt supuse transparenței sociale.

Evaluarea GRECO și evoluția ulterioară. În Raportul de evaluare adoptat la 7 decembrie 2018, GRECO a constatat că personalul Poliției Naționale trebuia să declare activitățile secundare atunci când acestea puteau afecta interesele Poliției și că asemenea activități erau supuse examinării instituționale. Raportul a evidențiat caracterul selectiv al notificării și importanța evaluării legăturii dintre activitatea externă și funcția concretă.[444]

---

[443] Ibidem, secțiunea „Bijzondere nevenwerkzaamheden”, cu referire la funcțiile politice, activitățile BOA și activitatea pentru organizațiile private de securitate și agențiile de detectivi.

[444] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Netherlands. GrecoEval5Rep(2018)2, adoptat la 7 decembrie 2018 și publicat la 22 februarie 2019, în special secțiunea privind activitățile externe ale personalului Poliției Naționale și al Koninklijke Marechaussee.

Privit în raport cu această situație, cadrul din 2024 aduce o clarificare semnificativă a procedurii. Politica actuală definește explicit activitatea secundară, stabilește cele trei criterii de evaluare, formalizează posibilitatea impunerii unor condiții, integrează reevaluarea în ciclul periodic de evaluare profesională și organizează înregistrarea într-un registru distinct.

Apreciere analitică asupra modelului neerlandez. Modelul neerlandez poate fi calificat drept un sistem al notificării selective, evaluării contextuale și gestionării proporționale a riscului. Arhitectura sa este: definiție foarte largă a activității externe, autoevaluarea inițială a relevanței pentru serviciu, notificare electronică, evaluarea riscului împreună cu superiorul, aplicarea a trei criterii materiale, căutarea unor măsuri mai puțin restrictive, condiționare sau interzicere, înregistrare, reevaluare periodică, transparență totală pentru funcțiile superioare.

Principalul avantaj este flexibilitatea controlată. Sistemul nu pornește de la ideea că orice activitate externă este suspectă și nici de la ideea opusă că viața privată a funcționarului este în afara oricărei examinări. Intervenția instituțională este activată atunci când activitatea poate afecta interesele serviciului. În același timp, experiența neerlandeză arată că un sistem bazat pe notificare selectivă necesită: criterii clare, educație de integritate, dialog real cu superiorul, evidență, reevaluare, sancțiuni pentru nedeclararea activităților relevante.

4.2.11.2. Finlanda

Regimul general și regimul special aplicabil polițiștilor. Finlanda prezintă unul dintre cele mai formalizate sisteme dintre statele analizate în prezentul studiu. Regimul general al funcționarilor de stat este prevăzut de art. 18 din Legea funcționarilor de stat nr. 750/1994 (Valtion virkamieslaki). În regimul general, activitatea externă, care necesită utilizarea timpului de muncă, este supusă autorizării, iar activitatea care nu presupune folosirea timpului de lucru este, ca regulă, supusă notificării; autoritatea poate interzice activitatea atunci când sunt îndeplinite criteriile legale de incompatibilitate.[445]

Pentru polițiști există însă o normă specială mai strictă. Potrivit art. 15 g din Legea privind administrația Poliției nr. 110/1992, polițistul nu poate accepta sau menține o activitate externă în sensul art. 18 alin. (4) din Legea funcționarilor de stat fără obținerea unei autorizații, iar acesta nu poate exercita o sarcină ale cărei drepturi sau obligații ar putea intra în conflict cu atribuțiile Poliției.[446]

Această diferență este esențială. Pentru funcționarul de stat obișnuit, legea generală distinge între activitatea care utilizează timpul de muncă, supusă autorizării, și activitatea exercitată în afara acestuia, supusă notificării. Pentru polițist, regimul special extinde obligația autorizării asupra activităților externe incluse în definiția legală, indiferent de simplul criteriu temporal. În acest mod, sistemul transferă evaluarea compatibilității către instituție înainte de exercitarea activității.

Noțiunea de activitate externă. În sensul legislației finlandeze, noțiunea de „sivutoimi" include:

– o altă funcție publică;

– munca remunerată;

– o sarcină remunerată pe care funcționarul are dreptul să o refuze;

– exercitarea unei profesii;

---

[445] Republica Finlanda. Valtion virkamieslaki nr. 750/1994 [Legea funcționarilor de stat], art. 18; Valtion virkamiesasetus nr. 971/1994. Regimul general distinge între activitatea care necesită utilizarea timpului de lucru, supusă autorizării, și alte activități secundare, supuse notificării și posibilității de interzicere.

[446] Republica Finlanda. Laki poliisin hallinnosta nr. 110/1992 [Legea privind administrația Poliției], art. 15 g. Polițistul nu poate accepta sau menține o activitate secundară în sensul art. 18 alin. (4) din Legea funcționarilor de stat fără autorizare și nu poate exercita sarcini susceptibile să intre în conflict cu atribuțiile Poliției.

– activitatea economică;

– desfășurarea unei afaceri.

Conceptul urmărește astfel realitatea activității și nu numai forma juridică a acesteia.[447]

În practica Poliției, participarea activă la activitatea economică a unei societăți poate fi relevantă chiar dacă persoana își descrie formal poziția numai prin raportare la calitatea de asociat. Esențială este diferența dintre deținerea pur patrimonială și implicarea efectivă într-o activitate profesională sau economică.

Criteriile materiale ale autorizării. Examinarea cererii presupune verificarea dacă activitatea:

- poate determina incompatibilitatea funcționarului în exercitarea atribuțiilor oficiale;
- poate pune în pericol încrederea în imparțialitatea exercitării funcției;
- poate afecta îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor;
- poate prejudicia în mod evident angajatorul printr-o activitate concurențială.[448]

Pentru polițist, aceste criterii generale sunt completate de interdicția specială de a exercita o sarcină ale cărei drepturi sau obligații pot intra în conflict cu atribuțiile polițienești.

Această structură combină două niveluri de control:

- nivelul general al funcției publice: imparțialitate, îndeplinirea atribuțiilor și protecția angajatorului;
- nivelul special polițienesc: evitarea oricărei suprapuneri între drepturile și obligațiile activității private și competențele Poliției.

Procedura formală. Raportul GRECO privind Finlanda a descris o procedură în care funcționarul trebuie să informeze superiorul despre activitatea externă și să solicite autorizarea acesteia. Cererea este examinată prin raportare la incompatibilitate, încrederea în imparțialitate și impactul asupra îndeplinirii atribuțiilor.

Decizia de acordare sau refuz are caracter administrativ, este adoptată în formă scrisă și poate fi contestată în instanța de contencios administrativ. Autorizația poate fi acordată pe termen determinat și poate fi limitată prin condiții; totodată, ea poate fi revocată atunci când apar motive relevante.[449]

GRECO a remarcat că durata unei autorizații poate ajunge până la cinci ani și că funcționarul are obligația de a informa instituția despre schimbările privind natura, amploarea sau durata activității. Situația trebuie verificată și în cazul schimbării funcției. Aceste elemente transformă autorizația într-un act administrativ ”condiționat și dinamic”, nu într-un drept dobândit permanent.

Centralizarea procesului prin sistemul ACTA. O etapă importantă în dezvoltarea modelului finlandez a fost introducerea Instrucțiunii Poliției „POL-2020-8250” privind activitățile externe în administrația polițienească. Potrivit paginii oficiale a Poliției, instrucțiunea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2021, iar valabilitatea sa a fost prelungită până la 30 septembrie 2026.[450]

Procedura descrisă de GRECO în baza acestei instrucțiuni presupune că cererile sunt procesate într-o manieră centralizată în cadrul fiecărei unități de poliție. După depunerea cererii:

---

[447] Valtion virkamieslaki, cit. supra, art. 18 alin. (4). Noțiunea de activitate secundară include o altă funcție, munca și sarcinile remunerate pe care persoana le poate refuza, precum și exercitarea unei profesii, activități economice sau afaceri.
[448] Ibidem, art. 18; a se vedea și Poliisihallitus. Sivutoimet poliisihallinnossa, Instrucțiunea POL-2020-8250.
[449] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Finland. GrecoEval5Rep(2017)3, adoptat la 23 martie 2018 și publicat la 27 martie 2018, secțiunea privind activitățile externe (secundare).
[450] POLIISIHALLITUS. Sivutoimet poliisihallinnossa, POL-2020-8250, 22 decembrie 2020. Potrivit paginii oficiale a Poliției Finlandei privind instrucțiunile și ordinele în vigoare, valabilitatea actului, inițial stabilită de la 1 ianuarie 2021, a fost prelungită până la 30 septembrie 2026.

- registratura unității deschide un dosar în sistemul de gestionare a cauzelor al administrației Poliției – ACTA;

- cauza este atribuită unui raportor desemnat;

- raportorul examinează cererea și pregătește proiectul deciziei;

- proiectul deciziei și accesul la dosarul electronic sunt transmise persoanei împuternicite să adopte decizia;

- raportorul și decidentul pot consulta deciziile privind activitățile externe adoptate de alte unități de poliție din întreaga țară.[451]

Ultimul element este deosebit de valoros. Finlanda nu a eliminat complet competența unităților, dar a creat posibilitatea ”comparării practicii naționale”. Astfel, decidentul poate verifica modul în care situații similare au fost soluționate în alte unități.

Din perspectiva studiului de față, această soluție demonstrează că uniformitatea poate fi obținută nu numai prin concentrarea tuturor deciziilor într-un singur organ central, ci și prin:

– procedură comună;

– criterii comune;

– acces la practica națională;

– identificarea clară a raportorilor și decidenților;

– evidență electronică comună.

Decizia motivată și caracterul public al documentului administrativ. Autorizația sau refuzul sunt exprimate într-o decizie semnată și motivată. Condițiile sau limitările trebuie consemnate în act. Deciziile sunt arhivate automat în sistemul ACTA și sunt documente publice în condițiile legislației privind accesul la informație.[452] Această combinație dintre motivare, trasabilitate și accesibilitate are un efect preventiv important. Motivarea obligă autoritatea să explice de ce o activitate este considerată compatibilă sau incompatibilă.

Trasabilitatea permite verificarea ulterioară. Accesul la practica administrativă favorizează coerența și responsabilitatea instituțională.

Monitorizarea anuală. Unul dintre cele mai puternice elemente ale modelului finlandez este obligația de monitorizare. Autoritatea care acordă permisiunea poartă responsabilitatea urmăririi ulterioare a activității. Verificarea se efectuează anual, iar situația este reexaminată și atunci când funcționarul este transferat într-o altă funcție.[453]

În procesul de reformă descris de GRECO, autorizațiile acordate anterior au fost incluse în noul mecanism de verificare. GRECO a apreciat pozitiv introducerea accesului la deciziile naționale, centralizarea procesării în unități și atribuirea explicită a responsabilității de monitorizare anuală. În consecință, Recomandarea X privind eficientizarea autorizării și controlului ulterior a fost considerată implementată satisfăcător.

Acest mecanism oferă o soluție la una dintre problemele repetate observate în mai multe state analizate: autorizația este acordată pe baza unei situații existente la un moment determinat, dar riscul poate evolua ulterior. Schimbările pot privi beneficiarul activității, timpul alocat, veniturile, atribuțiile

[451] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Finland. GrecoRC5(2022)1, adoptat la 2 decembrie 2022 și publicat la 30 ianuarie 2023, pct. 72–76. Raportul descrie deschiderea dosarului în ACTA, desemnarea raportorului, elaborarea proiectului și accesul la deciziile adoptate la nivel național.

[452] Ibidem. Autorizațiile și refuzurile sunt concretizate în decizii motivate, semnate și arhivate automat în ACTA, cu indicarea condițiilor sau limitărilor aplicabile.

[453] Ibidem. Autoritatea care acordă autorizația este responsabilă de monitorizarea anuală și de verificarea situației în cazul transferului funcționarului într-o nouă funcție.

funcționarului, poziția ierarhică, aria teritorială, competențele de control sau investigație. Controlul anual permite verificarea continuității condițiilor inițiale.

Registrele și posibilitatea controlului. GRECO a constatat existența unei evidențe centralizate a activităților externe și posibilitatea utilizării datelor în activitatea de control intern.

În Raportul de evaluare au fost prezentate și date privind aplicarea practică a regimului: pentru anul 2016 au fost menționate 637 de autorizații și 112 notificări privind activități externe, cele mai frecvente categorii incluzând consultanța și formarea, activitățile de servicii și vânzări, precum și activități din domeniul artistic și sportiv.[454]

Aceste date demonstrează că sistemul finlandez nu urmărește eliminarea activităților externe, ci controlul lor instituțional. Un număr mare de autorizări este compatibil cu un regim riguros atunci când activitățile sunt cunoscute, evaluate, înregistrate, limitate, după caz, monitorizate.

Evoluția evaluării GRECO. În Raportul inițial, GRECO a observat că, deși exista o evidență centrală, deciziile erau adoptate într-o manieră care putea genera riscuri de neuniformitate. Recomandarea formulată a urmărit eficientizarea sistemului de autorizare și introducerea unui control ulterior eficace.

Reforma realizată prin instrucțiunea națională, ACTA, posibilitatea consultării deciziilor celorlalte unități și monitorizarea anuală a determinat GRECO să considere recomandarea implementată satisfăcător.[455]

Evoluția ulterioară confirmă consolidarea cadrului de integritate. La 12 februarie 2026, Consiliul Europei a anunțat închiderea procedurii Rundei a cincea pentru Finlanda, precizând că toate recomandările referitoare la structurile de aplicare a legii erau implementate integral.[456]

Apreciere analitică asupra modelului finlandez. Modelul finlandez poate fi calificat drept un sistem al autorizării prealabile formalizate, coerenței decizionale și monitorizării periodice. Arhitectura sa este: definiție largă a activității externe, obligație specială de autorizare pentru polițiști, cerere formală, înregistrare în ACTA, raportor desemnat, verificarea criteriilor materiale, consultarea practicii naționale, decizie scrisă și motivată, termen și condiții, arhivare, monitorizare anuală, reevaluare la schimbarea funcției, posibilitatea revocării.

Principalul avantaj al sistemului finlandez este transformarea regimului activităților externe dintr-o procedură administrativă punctuală într-un ciclu continuu de management al riscului.

Un alt avantaj este delimitarea dintre două probleme care sunt uneori confundate: centralizarea evidenței și uniformitatea practicii decizionale. Finlanda demonstrează că existența unui registru central nu garantează, prin el însuși, soluții uniforme. Pentru aceasta sunt necesare accesul la practica celorlalte unități, criterii comune și responsabilități clare de examinare și monitorizare.

4.2.11.3. Suedia

Cadrul juridic general. În Suedia, regimul activităților secundare este construit, în principal, pe dispozițiile §§ 7–7 d din Legea nr. 1994:260 privind activitatea în serviciul public (Lag om offentlig anställning -LOA). Potrivit § 7, angajatul public nu poate avea o altă angajare, o însărcinare

[454] GRECO. Evaluation Report Finland, cit. supra, secțiunea privind activitățile secundare. Pentru anul 2016 au fost raportate 637 de autorizații și 112 notificări.

[455] GRECO. Second Compliance Report Finland, cit. supra, Recomandarea X. GRECO a considerat implementată satisfăcător recomandarea privind eficientizarea sistemului de autorizare și controlul ulterior.

[456] GRECO. Second Addendum to the Second Compliance Report Finland. GrecoRC5(2025)23, adoptat la 21 noiembrie 2025 și publicat la 12 februarie 2026; CONSILIUL EUROPEI. Finland: GRECO welcomes progress on integrity reforms in government and police, 12 februarie 2026.

sau desfășura o activitate care poate afecta încrederea în imparțialitatea sa ori a unui alt angajat în exercitarea funcției sau poate prejudicia reputația autorității publice.[457]
Formularea este deliberat largă. Legea nu se limitează la activitatea remunerată și nu construiește o listă exhaustivă a activităților supuse controlului. Sunt relevante:

– un alt raport de muncă;

– o însărcinare;

– o activitate profesională;

– o activitate economică;

– o funcție asociativă;

– o activitate voluntară, atunci când circumstanțele concrete pot afecta încrederea sau reputația.

Această abordare plasează în centrul controlului efectul posibil al activității asupra funcției publice, nu forma juridică a raportului extern.

Obligațiile angajatorului și ale funcționarului. Legea suedeză stabilește un mecanism format din mai multe obligații. Angajatorul trebuie să informeze personalul, într-o manieră adecvată, despre situațiile care pot transforma o activitate externă într-una inadmisibilă. La solicitarea angajatorului, funcționarul trebuie să furnizeze informațiile necesare pentru evaluarea activităților sale secundare. Dacă angajatorul constată că o activitate existentă sau preconizată este incompatibilă cu § 7, trebuie să dispună încetarea sau neînceperea acesteia. Decizia trebuie să fie scrisă și motivată.[458]

Legea generală nu instituie, pentru toți angajații publici, o obligație identică de declarare spontană a tuturor activităților. § 7d stabilește expres o asemenea obligație din proprie inițiativă pentru judecătorii titulari și conducătorii autorităților aflate direct în subordinea Guvernului. Această particularitate a cadrului legal general a reprezentat unul dintre punctele de pornire ale criticii formulate de GRECO în raport cu sistemul Poliției suedeze.

Situația identificată de GRECO în evaluarea inițială. Raportul GRECO adoptat la 22 martie 2019 a constatat că interdicția legală se întemeia pe criterii solide privind imparțialitatea și reputația, dar mecanismul practic din Poliție prezenta riscuri de neuniformitate. La momentul evaluării, funcțiile manageriale erau supuse unor obligații mai clare de raportare din proprie inițiativă, în timp ce pentru personalul de execuție, obligația de a furniza informații era legată în principal de solicitarea superiorului atunci când activitatea putea afecta încrederea în imparțialitate, împiedica îndeplinirea atribuțiilor, constitui o activitate concurențială.

Evaluarea compatibilității era realizată de structura de resurse umane a Poliției.[459] GRECO a identificat două vulnerabilități principale: riscul unor soluții neuniforme în diferite unități și lipsa unui sistem suficient de cuprinzător de raportare, autorizare și monitorizare ulterioară.

În consecință, GRECO a recomandat dezvoltarea unui sistem eficient și uniform de autorizare a activităților secundare în cadrul Poliției, însoțit de un control ulterior efectiv.[460]

Reforma procedurii de autorizare. Ca răspuns la recomandarea GRECO, Poliția suedeză a revizuit sistemul. Măsurile implementate începând cu 2021 au inclus:

---

[457] REGATUL SUEDIEI. Lag (1994:260) om offentlig anställning [Legea privind ocuparea în serviciul public], § 7.
[458] Ibidem, §§ 7 a–7 d. Angajatorul trebuie să informeze personalul despre situațiile care pot face o activitate inadmisibilă, funcționarul trebuie să furnizeze informațiile solicitate, iar interdicția trebuie formulată într-o decizie scrisă și motivată.
[459] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Sweden. GrecoEval5Rep(2018)4, adoptat la 22 martie 2019 și publicat la 3 mai 2019, pct. 180–183.
[460] Ibidem, pct. 183 și Recomandarea XII. GRECO a recomandat dezvoltarea unui sistem uniform de autorizare a activităților secundare în cadrul Poliției, însoțit de un control ulterior eficace.

– informații explicite adresate întregului personal privind ceea ce constituie activitate externă;

– explicații privind procedura necesară pentru evaluarea acesteia;

– actualizarea manualului privind activitățile externe;

– procesarea tuturor cererilor la nivel național, în cadrul Departamentului de Resurse Umane al Poliției;

– examinarea aprofundată a circumstanțelor relevante;

– solicitarea opiniei superiorului direct;

– consultarea, atunci când este necesar, a departamentelor juridic sau financiar;

– adoptarea unei decizii scrise de autorizare sau de refuz.[461]

Prin această reformă, Suedia a trecut de la un sistem în care problema principală era riscul diferențelor de apreciere între structuri la un model în care centrul de greutate al deciziei este plasat la nivel național, în Departamentul de Resurse Umane. Această soluție este mai centralizată decât cea finlandeză. În Finlanda, procesarea este centralizată în cadrul unității, dar decidenții pot consulta practica națională. În Suedia, potrivit informațiilor acceptate de GRECO, toate cererile sunt examinate la nivel național de structura de resurse umane.

Cele trei categorii materiale de activități inadmisibile. În contextul evaluării conformității, GRECO a sintetizat trei categorii generale de activități externe pe care funcționarii publici, inclusiv polițiștii, nu le pot exercita:

- activități care afectează încrederea;
- activități care împiedică îndeplinirea muncii;
- activități concurențiale.[462]

Prima categorie are o importanță specială pentru serviciul polițienesc. Noțiunea suedeză de activitate care afectează încrederea nu presupune neapărat demonstrarea unui conflict patrimonial concret. Este suficient ca activitatea, apreciată în contextul funcției polițistului, să poată afecta încrederea publică în imparțialitate sau reputația instituției. A doua categorie privește capacitatea efectivă de exercitare a funcției. Activitatea poate deveni inadmisibilă dacă volumul, programul sau caracterul său afectează exercitarea obligațiilor profesionale. A treia categorie protejează angajatorul public împotriva activităților care se află într-o relație de concurență incompatibilă cu serviciul.

Monitorizarea prin dialogul profesional anual. Reforma suedeză a introdus și o componentă sistematică de control ulterior. Activitățile externe sunt discutate în mod obișnuit în cadrul dialogului formal anual de dezvoltare profesională pe care fiecare manager trebuie să îl desfășoare cu angajații săi.

Prin urmare, controlul nu se limitează la momentul formulării cererii. Existența și evoluția activității sunt readuse periodic în atenția funcționarului și a superiorului.[463]

GRECO a apreciat pozitiv noul sistem uniform de autorizare și control ulterior și, în Raportul de conformitate din 2023, a considerat Recomandarea XII implementată satisfăcător.

Jurisprudența privind activitățile neremunerate. Experiența suedeză este deosebit de valoroasă și datorită jurisprudenței Curții Muncii (Arbetsdomstolen). Aceasta demonstrează că o activitate desfășurată într-o organizație fără scop de profit nu este automat compatibilă sau incompatibilă. Evaluarea depinde de legătura dintre:

---

[461] GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Sweden. GrecoRC5(2023)6, adoptat la 9 iunie 2023 și publicat la 15 noiembrie 2023, pct. 66–71.

[462] Ibidem, pct. 69. GRECO menționează trei categorii generale de activități secundare inadmisibile: activități care afectează încrederea, activități care împiedică îndeplinirea muncii și activități concurențiale.

[463] Ibidem, pct. 68. Discuția privind activitățile secundare a devenit o componentă obișnuită a dialogului anual formal de dezvoltare profesională dintre manager și angajat.

– activitatea concretă;
– atribuțiile persoanei;
– domeniul de activitate al organizației;
– aria teritorială;
– riscul de confuzie a rolurilor;
– percepția publică asupra imparțialității polițistului.

În cauza AD 2018 nr. 45, Curtea Muncii a examinat situația unui angajat al Poliției care, în timpul liber, era președintele unei asociații nonprofit ce oferea sprijin persoanelor care susțineau că au fost victime ale violenței în relații apropiate. Curtea a considerat că această implicare reprezenta o activitate externă susceptibilă să afecteze încrederea, în sensul § 7 LOA.[464] În schimb, în cauza AD 2022 nr. 18, participarea unor polițiști din nordul Suediei, în timpul liber, în conducerea unei asociații nonprofit a suporterilor echipelor naționale de fotbal nu a fost considerată o activitate externă inadmisibilă care să afecteze încrederea. Curtea a ținut seama de circumstanțele concrete, inclusiv de contextul și legătura redusă cu atribuțiile polițienești ale persoanelor respective.[465]

Compararea acestor două cauze demonstrează o concluzie importantă: caracterul voluntar sau nonprofit al activității nu elimină riscul de incompatibilitate, dar nici nu justifică, prin el însuși, interzicerea activității. Criteriul decisiv este legătura concretă dintre activitatea externă și încrederea publică în exercitarea imparțială a funcției.

Evaluarea GRECO după reformă. În al doilea Raport de conformitate, GRECO a constatat că reforma Poliției suedeze a urmărit uniformizarea evaluării în întreaga organizație și dezvoltarea unui control efectiv. GRECO a evidențiat favorabil:
– informațiile noi pentru personal;
– centralizarea procesării cererilor la Departamentul de Resurse Umane;
– analiza aprofundată a circumstanțelor;
– participarea superiorului;
– posibilitatea consultării structurilor juridice și financiare;
– decizia scrisă;
– includerea subiectului în dialogul anual de dezvoltare profesională.[466]

În Addendum-ul adoptat la 19 martie 2025 și publicat la 3 aprilie 2025, GRECO a arătat că toate recomandările privind structurile de aplicare a legii fuseseră deja implementate integral în etapa anterioară a evaluării conformității.[467]

Apreciere analitică asupra modelului suedez. Modelul suedez poate fi calificat, în forma sa actuală, drept un sistem al interdicțiilor materiale bazate pe încredere, completat prin autorizare centralizată și monitorizare managerială anuală. Arhitectura sa este: definiție funcțională largă a activității externe, criterii privind imparțialitatea și reputația, informarea personalului, evaluarea activității, procesare centralizată la nivel național, opinia superiorului, consultare juridică sau

[464] Sveriges Arbetsdomstol. Hotărârea AD 2018 nr. 45 din 4 iulie 2018. Curtea a considerat că activitatea unui angajat al Poliției în calitate de președinte al unei asociații fără scop lucrativ care sprijinea persoane ce susțineau că au fost victime ale violenței în relații apropiate constituia o activitate secundară susceptibilă să afecteze încrederea, în sensul § 7 LOA.
[465] Sveriges Arbetsdomstol. Hotărârea AD 2022 nr. 18 din 30 martie 2022. Participarea unor polițiști din nordul Suediei în conducerea unei asociații fără scop lucrativ a suporterilor echipelor naționale de fotbal nu a fost considerată o activitate secundară inadmisibilă.
[466] GRECO. Second Compliance Report Sweden, cit. supra, pct. 68–71. GRECO a apreciat pozitiv centralizarea procesării cererilor la Departamentul de Resurse Umane, analiza circumstanțelor, participarea superiorului și controlul anual.
[467] GRECO. Addendum to the Second Compliance Report Sweden. GrecoRC5(2025)3, adoptat la 19 martie 2025 și publicat la 3 aprilie 2025. Raportul confirmă că recomandările referitoare la structurile de aplicare a legii fuseseră implementate integral.

financiară, după caz, decizie scrisă, dialog anual de monitorizare, interzicerea și sancționarea activității incompatibile.

Principalul avantaj este legătura strânsă dintre regimul juridic și încrederea publică. Sistemul nu se limitează la conflictul de interese economic. O activitate poate deveni incompatibilă atunci când afectează încrederea în imparțialitatea polițistului sau reputația instituției, chiar dacă este legală, este neremunerată, se desfășoară în timpul liber, are un scop social.

În același timp, jurisprudența Curții Muncii împiedică transformarea acestui criteriu într-o interdicție arbitrară, deoarece compatibilitatea este examinată în funcție de circumstanțele concrete.

4.2.11.4. Analiza comparativă a modelelor neerlandez, finlandez și suedez

Examinarea celor trei state evidențiază diferențe semnificative în ceea ce privește punctul de activare a controlului, structura procedurii și intensitatea monitorizării.

a) Punctul de activare a controlului. În Țările de Jos, activitatea externă trebuie notificată atunci când poate afecta interesele serviciului în legătură cu funcția concretă. Prima apreciere asupra necesității notificării îi revine funcționarului. În Finlanda, pentru polițiști, activitatea externă, în sensul legal special, este supusă autorizării prealabile. În Suedia, legea generală pornește de la interdicția activității care afectează imparțialitatea sau reputația, iar sistemul polițienesc, după reforma acceptată de GRECO, utilizează un proces uniform de evaluare și autorizare la nivel național. Diferența poate fi formulată astfel:

- Țările de Jos activează controlul prin relevanța activității externe pentru interesele serviciului;
- Finlanda activează controlul prin existența unei activități externe care se încadrează în definiția legală specială;
- Suedia activează controlul prin riscul pentru imparțialitate, încredere, îndeplinirea funcției sau concurența cu angajatorul.

b) Rolul funcționarului și rolul instituției. Modelul neerlandez acordă funcționarului un rol important în identificarea inițială a activității care trebuie notificată. Modelul finlandez transferă mai devreme evaluarea asupra instituției prin cererea de autorizare. Modelul suedez combină criteriile legale materiale cu examinarea centralizată la nivelul Departamentului de Resurse Umane.

Din perspectivă preventivă, există un raport invers între gradul de autoevaluare și nivelul necesar de cultură organizațională: cu cât sistemul se bazează mai mult pe funcționar pentru identificarea riscului, cu atât devin mai importante instruirea, consilierea și claritatea criteriilor.

c) Structura decizională. Țările de Jos folosesc o logică de cooperare între funcționar și superior, cu posibilitatea consultării structurii de resurse umane și a stabilirii unor condiții individualizate. Finlanda utilizează raportorul și decidentul desemnat în unitatea de poliție, cu acces la practica națională prin ACTA. Suedia concentrează procesarea cererilor la nivelul Departamentului național de Resurse Umane, cu participarea superiorului și, după caz, a departamentelor juridic sau financiar.

Cele trei soluții oferă trei metode de asigurare a calității deciziei:

- dialog și măsuri individualizate: Țările de Jos;
- procedură documentată și acces la practica națională: Finlanda;
- centralizarea națională a examinării: Suedia.

d) Criteriile materiale. Cele trei state converg în privința unor criterii fundamentale:

– conflictul de interese real sau aparent;

– afectarea imparțialității;

– buna îndeplinire a atribuțiilor;

– disponibilitatea pentru serviciu;

– reputația funcției și a instituției.

Totuși, fiecare sistem accentuează câte un element specific. Țările de Jos pun în evidență și timpul cumulat de muncă și de odihnă. Finlanda include expres riscul de concurență prejudiciabilă pentru angajator și conflictul dintre drepturile sau obligațiile activității externe și atribuțiile polițienești. Suedia acordă o importanță deosebită încrederii publicului în imparțialitate și reputației autorității.

e) Proporționalitatea. Modelul neerlandez prezintă cea mai clară formulare a principiului potrivit căruia interdicția trebuie utilizată atunci când riscul nu poate fi redus prin măsuri mai puțin restrictive. Finlanda permite acordarea autorizației pentru o perioadă determinată și cu restricții. Suedia utilizează decizia scrisă de autorizare sau refuz în cadrul procedurii centralizate și menține controlul anual. Astfel, cele trei sisteme demonstrează că evaluarea nu trebuie redusă la o alegere rigidă între „permis" și „interzis". O activitate poate fi limitată în timp, limitată teritorial, condiționată de excluderea anumitor beneficiari, separată de anumite competențe oficiale, reevaluată periodic, revocată în cazul modificării circumstanțelor.

f) Monitorizarea. În Țările de Jos, activitatea și condițiile sunt integrate în evaluările profesionale și într-un registru distinct. În Finlanda, autoritatea competentă are responsabilitatea monitorizării anuale, iar situația este reevaluată la schimbarea funcției. În Suedia, activitatea externă este discutată periodic în dialogul anual formal dintre manager și angajat.

Această convergență confirmă o concluzie importantă: un sistem modern al activităților externe nu se poate limita la controlul „ex ante"; el trebuie să includă un control „ex post" periodic.

g) Activitățile voluntare și asociative. Țările de Jos definesc activitatea externă indiferent de remunerare. Finlanda utilizează o definiție juridică a activității externe și o normă specială polițienească de autorizare. Suedia demonstrează, prin jurisprudență, că activitatea voluntară într-o organizație nonprofit poate fi compatibilă sau incompatibilă în funcție de legătura concretă cu funcția.

Din această perspectivă, experiența suedeză este deosebit de utilă pentru elaborarea unui regim în Republica Moldova: activitatea asociativă nu trebuie nici interzisă automat, nici exclusă automat de la evaluarea integrității.

4.2.11.5. Relevanța experienței Țărilor de Jos, Finlandei și Suediei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Analiza celor trei state permite desprinderea unor soluții care completează concluziile rezultate din experiența statelor examinate anterior.

1. Definiția activității externe trebuie să fie neutră față de forma juridică și remunerație. Modelul neerlandez oferă cea mai clară formulare. Pentru funcționarii publici cu statut special din sistemul MAI, noțiunea de activitate externă ar trebui să includă orice activitate distinctă de atribuțiile funcției:

– remunerată sau neremunerată;

– permanentă sau ocazională;

– contractuală sau independentă;

– profesională, economică, asociativă ori organizațională.

O definiție limitată numai la „munca prin cumul" ar lăsa în afara controlului: consultanța independentă, întreprinderea proprie, funcțiile de administrator, activitățile desfășurate prin societăți ale rudelor sau partenerilor, activitățile voluntare susceptibile să creeze conflicte de rol, prestările de servicii fără raport formal de muncă.

2. Trebuie delimitate patru niveluri de regim juridic. Din coroborarea celor trei experiențe rezultă oportunitatea clasificării activităților în:

a) activități absolut interzise;

b) activități supuse autorizării prealabile;

c) activități supuse notificării;

d) activități libere, cu menținerea obligațiilor generale de integritate.

Regimul nu trebuie să fie identic pentru toate activitățile. O activitate didactică ocazională și o activitate de consultanță pentru o societate controlată de instituția funcționarului nu prezintă același risc și nu trebuie supuse aceleiași proceduri.

3. Criteriile materiale trebuie stabilite uniform pentru întregul sistem MAI. Experiența comparată sugerează utilizarea unui nucleu comun de criterii:

- conflictul de interese actual, potențial sau aparent;
- afectarea imparțialității;
- utilizarea poziției, informațiilor sau relațiilor de serviciu;
- afectarea îndeplinirii atribuțiilor;
- reducerea disponibilității pentru serviciu;
- încălcarea timpului de muncă și de odihnă;
- prejudicierea imaginii funcționarului sau a instituției;
- legătura beneficiarului activității cu competențele de control, autorizare, investigație ori sancționare ale funcționarului sau structurii sale;
- concurența incompatibilă cu interesele serviciului.

Aceste criterii trebuie să se aplice tuturor structurilor MAI, chiar dacă procedurile și interdicțiile speciale pot fi diferențiate în funcție de profilul instituției.

4. Trebuie introdus principiul măsurii mai puțin restrictive. Experiența Țărilor de Jos demonstrează că nu orice risc necesită automat interzicerea activității. Înaintea refuzului pot fi examinate măsuri precum limitarea programului, interdicția exercitării activității într-o anumită zonă teritorială, excluderea unor categorii de clienți, interdicția utilizării uniformei, calității oficiale, bazelor de date și mijloacelor instituției, separarea atribuțiilor oficiale, limitarea duratei autorizației, obligații suplimentare de raportare. Interzicerea trebuie rezervată situațiilor în care riscul nu poate fi controlat în mod rezonabil.

5. Procedura trebuie să producă o decizie scrisă și motivată. Experiența Finlandei și Suediei confirmă valoarea unei decizii formalizate. Decizia ar trebui să indice activitatea autorizată, beneficiarul sau angajatorul, perioada, timpul estimat, condițiile, restricțiile, obligația de comunicare a modificărilor, temeiurile refuzului, atunci când cererea este respinsă, posibilitatea și procedura de contestare.

Motivarea contribuie simultan la disciplina decidentului, protecția funcționarului, uniformitatea practicii, controlul ulterior.

6. Este necesară o evidență electronică centralizată și acces la practica decizională. Experiența Finlandei demonstrează că simpla existență a registrului nu garantează practica uniformă. Pentru sistemul MAI ar fi utilă o platformă electronică unică în care să fie înregistrate: notificările, cererile, avizele, deciziile, condițiile, modificările, revocările, rezultatele verificărilor periodice. În plus, decidenții ar trebui să poată consulta soluțiile anterioare anonimizate pentru situații similare. Astfel s-ar reduce riscul ca aceeași activitate să fie autorizată într-o structură și interzisă, fără justificare obiectivă, într-o altă structură a aceluiași minister.

7. Autorizația trebuie monitorizată anual și reevaluată la schimbarea funcției. Din Finlanda poate fi preluată obligația verificării periodice. Din Țările de Jos – obligația reevaluării la modificarea circumstanțelor. Din Suedia – includerea obligatorie a activităților externe în dialogul anual dintre superior și funcționar.

Un model integrat pentru MAI ar putea prevedea: autorizare, înregistrare, verificare anuală, reevaluare la transfer, promovare sau modificarea atribuțiilor, revocare sau modificarea condițiilor, după caz.

8. Activitățile voluntare și asociative trebuie evaluate contextual. Jurisprudența suedeză demonstrează necesitatea unei abordări echilibrate. Participarea într-o asociație sportivă, culturală, științifică sau socială nu trebuie interzisă automat. În același timp, caracterul neremunerat al activității nu exclude riscurile atunci când organizația: oferă asistență persoanelor implicate în proceduri care țin de competența funcționarului, interacționează frecvent cu Poliția, reprezintă interese în fața instituției, poate utiliza prestigiul funcției publice a membrului său, creează obligații de loialitate incompatibile cu imparțialitatea.

Prin urmare, criteriul corect nu este simpla întrebare „este activitatea remunerată?”, ci „ce relații, obligații și riscuri produce activitatea în raport cu funcția concretă?”

9. Pentru funcțiile superioare trebuie analizată transparența publică. Experiența neerlandeză oferă un mecanism distinct de publicare anuală a activităților secundare ale conducerii Poliției. O asemenea soluție poate fi analizată și pentru sistemul MAI al Republicii Moldova în raport cu funcțiile superioare de conducere. Publicitatea nu trebuie extinsă automat asupra tuturor angajaților. Totuși, pentru funcțiile care: adoptă decizii strategice, gestionează resurse importante, au competențe extinse de autorizare sau control, participă la achiziții ori relații cu operatori privați, transparența activităților externe poate constitui o garanție suplimentară de integritate.

10. Sistemul trebuie construit ca proces de management al riscului. Experiența Țărilor de Jos, Finlandei și Suediei confirmă că regimul activităților externe nu trebuie redus la o procedură birocratică de depunere și aprobare a cererilor. Un sistem modern trebuie să urmeze circuitul: identificarea activității, aprecierea juridică, notificare sau autorizare, evaluarea riscului, stabilirea condițiilor, înregistrare, monitorizare periodică, reevaluare la schimbarea circumstanțelor, modificare, suspendare sau revocare.

Țările de Jos, Finlanda și Suedia completează imaginea comparativă a regimurilor europene privind activitățile externe prin trei experiențe complementare. Țările de Jos demonstrează valoarea unei definiții largi, a notificării selective, a evaluării contextuale și a măsurilor proporționale. Finlanda oferă unul dintre cele mai coerente exemple de procedură formalizată: autorizare, dosar electronic, raportor, decizie motivată, acces la practica națională și monitorizare anuală. Suedia evidențiază importanța criteriului încrederii publice și demonstrează modul în care un sistem inițial mai puțin uniform poate fi consolidat prin centralizarea procesării cererilor, decizii scrise și control managerial periodic.

Pentru sistemul MAI al Republicii Moldova, experiența acestor state susține necesitatea unui model care să combine: definiția largă a activității externe, clasificarea activităților după risc, interdicții exprese pentru domeniile incompatibile, notificare pentru activitățile cu risc redus, autorizare prealabilă pentru activitățile profesionale și economice relevante, criterii materiale uniforme, măsuri proporționale, decizie scrisă și motivată, evidență electronică centralizată, acces la practica administrativă, verificare anuală, reevaluare la schimbarea funcției sau circumstanțelor.

4.2.12. Georgia și Armenia

Georgia și Armenia prezintă un interes distinct pentru analiza comparativă a regimului activităților externe desfășurate de funcționarii structurilor de aplicare a legii. Spre deosebire de sistemele europene bazate pe libertatea condiționată de notificare sau pe autorizarea unei game largi de activități secundare, cele două state pornesc de la un model mai restrictiv: interdicția generală a activităților remunerate și a implicării personale în activități economice, însoțită de excepții limitate, în special pentru activități științifice sau academice, pedagogice și de creație.[468]

Totuși, asemănarea de principiu nu trebuie să conducă la concluzia existenței unor mecanisme identice.

În Georgia, regimul polițienesc se întemeiază pe o interdicție specială expresă a muncii remunerate, completată de regulile generale privind incompatibilitățile și, în forma actuală a legislației anticorupție, de un mecanism al consimțământului scris pentru anumite activități remunerate exceptate.

În Armenia, reforma juridică recentă a consolidat legătura dintre statutul special al polițistului și sistemul general de integritate al serviciului public. Regimul actual combină incompatibilitățile legale, interdicția activității de întreprinzător, mecanismul administrării fiduciare a participațiilor în societăți comerciale și controlul instituțional exercitat prin Comisia de etică a polițiștilor.

Prin urmare, cele două modele pot fi caracterizate sintetic astfel: Georgia – interdicție generală a activității remunerate, excepții limitate și integrarea activităților exceptate într-un mecanism de consimțământ scris, Armenia – incompatibilități statutare generale aplicabile direct polițiștilor, separarea implicării active de deținerea patrimonială și control specializat prin mecanismul de etică și disciplină al Poliției.

4.2.12.1. Georgia

Cadrul juridic și raportul dintre regimul general și cel special. Regimul juridic al activităților externe ale polițiștilor georgieni rezultă din coroborarea Legii privind poliția cu legislația privind conflictul de interese și combaterea corupției în serviciul public. Legea poliției se aplică persoanelor cu grad special care activează în sistemul Ministerului Afacerilor Interne, precum și altor funcționari ai ministerului în condițiile prevăzute de lege. Polițistul este definit ca funcționar public din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, al Poliției de Frontieră sau al unei persoane juridice de drept public din sistemul ministerului, căruia i-a fost acordat un grad special și care a depus jurământul profesional.[469]

Art. 36 alin. (4) din Legea poliției stabilește regula specială principală: polițistul nu poate desfășura nicio activitate remunerată, cu excepția activității științifice, pedagogice sau creative. De asemenea, el nu poate ocupa o funcție într-o altă organizație bugetară, nu poate presta muncă remunerată într-o întreprindere în care participația statului depășește 50% și nu poate ocupa o funcție într-un organ sau într-o instituție a unui stat străin.[470]

Această reglementare demonstrează că sistemul georgian nu este construit după modelul unei libertăți generale de exercitare a activităților externe. Punctul de pornire îl constituie interdicția, iar excepțiile sunt determinate normativ. În acest sens, regimul georgian se apropie, ca logică legislativă,

[468] Pentru cadrul comparativ, a se vedea: GEORGIA. Law of Georgia on Police, art. 36 alin. (4); GEORGIA. Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, art. 13; REPUBLICA ARMENIA. Law on Public Service, art. 31–32; Republica Armenia. Law on Service in the Police, art. 39; GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Georgia. GrecoEval5Rep(2023)3; GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Armenia. GrecoEval5Rep(2023)2.

[469] Georgia. Law of Georgia on Police, nr. 1444-Iს din 4 octombrie 2013, versiune consolidată, art. 1 alin. (3) și art. 4 alin. (3).

[470] Ibidem, art. 36 alin. (4).

de modelele restrictive examinate în Bulgaria, România, Franța și Italia, dar este mai concentrat: norma specială a poliției nu construiește o listă extinsă de activități externe autorizabile, ci menține un grup restrâns de excepții.

Excepțiile pentru activități științifice, pedagogice și creative. Excepțiile prevăzute de Legea poliției nu trebuie interpretate ca un spațiu complet lipsit de control instituțional. Forma actuală a art. 13 din Legea privind conflictul de interese și combaterea corupției în serviciul public menține interdicția generală a muncii remunerate și permite funcționarului public să desfășoare activități academice, pedagogice sau creative remunerate numai în condițiile stabilite de lege. Pentru categoriile vizate de normă, activitatea necesită consimțământul scris al conducătorului instituției ori al persoanei sau organului competent, acordat pentru activitatea concretă și pentru perioada corespunzătoare; în cazul autorizării cu caracter punctual, aceasta nu poate depăși un an. Decizia privind acordarea consimțământului trebuie adoptată în termen de zece zile.[471]

Coroborarea normei speciale din Legea poliției cu regimul general anticorupție permite concluzia că excepțiile privind activitățile științifice sau academice, pedagogice și creative nu trebuie privite ca o libertate necondiționată de cumul. Ele reprezintă activități exceptate de la interdicția materială generală, dar integrate în mecanismele de control stabilite de legislația generală aplicabilă funcționarilor publici.[472] Această distincție este importantă. O activitate poate fi exceptată de la interdicția absolută, dar supusă unei proceduri de consimțământ prealabil. Prin urmare, faptul că un polițist intenționează să desfășoare activitate didactică nu înseamnă că instituția trebuie să ignore timpul necesar activității, raportul acesteia cu programul de serviciu, beneficiarul activității, caracterul remunerat, eventuala utilizare a informațiilor sau relațiilor profesionale, apariția unui conflict între obligațiile activității externe și funcția polițienească.

Incompatibilitățile generale suplimentare. Art. 13 din legislația georgiană privind conflictul de interese conține și alte incompatibilități relevante pentru funcționarul public. Acesta nu poate ocupa o altă funcție într-o instituție publică sau într-o persoană juridică de drept privat, în condițiile prevăzute de lege, și nu poate ocupa o funcție într-o întreprindere. Totodată, funcționarul nu poate primi venituri de la o organizație aflată sub supravegherea sa oficială.[473]

Ultima interdicție prezintă o importanță deosebită pentru structurile de aplicare a legii. Ea urmărește un risc concret: apariția unui raport economic între funcționar și o entitate asupra căreia acesta exercită, direct sau indirect, puteri oficiale. Pentru sistemul polițienesc, acest raționament poate privi, de exemplu, situații în care o persoană juridică:

– este supusă verificării sau controlului instituției;

– deține autorizații sau permise a căror respectare este verificată de poliție;

– face obiectul unor proceduri operative sau administrative;

– întreține relații contractuale cu instituția;

– desfășoară activități într-un sector asupra căruia funcționarul are competențe de intervenție.

Din această perspectivă, sistemul georgian combină o interdicție după natura activității cu o interdicție după relația dintre funcționar și sursa venitului.

---

[471] Georgia. Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, art. 13 alin. (2), forma consolidată. Norma condiționează activitățile remunerate exceptate prevăzute de lege de consimțământul scris al conducătorului instituției sau al persoanei ori organului autorizat și stabilește, pentru activitățile punctuale, o durată de cel mult un an; decizia asupra consimțământului se adoptă în termen de zece zile.

[472] Law of Georgia on Police, cit. supra, art. 5 alin. (2) și art. 36 alin. (4); Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, cit. supra, art. 13.

[473] GEORGIA. Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, cit. supra, art. 13 alin. (2)–(5).

Conflictul de interese și obligația de abținere. Legislația georgiană prevede și obligația funcționarului care trebuie să adopte individual o decizie în privința căreia are interese patrimoniale sau alte interese personale de a se abține și de a informa în scris superiorul ierarhic. Acest mecanism completează regimul activităților externe. Chiar dacă activitatea externă este, în principiu, admisibilă, funcționarul nu poate participa la adoptarea unei decizii oficiale care afectează interesele sale legate de acea activitate.[474]

Trebuie însă remarcat că, în Raportul de evaluare din 2024, GRECO a constatat probleme mai generale în ceea ce privește înțelegerea conflictului de interese în sistemul polițienesc. GRECO a apreciat că definiția și explicațiile existente erau insuficient de detaliate, că procedura de raportare nu era suficient de clară și că lipsea o instruire specifică a polițiștilor în această materie.[475]

Această constatare este importantă și pentru regimul activităților externe. O normă restrictivă nu este suficientă dacă polițistul și superiorul său nu pot identifica conflictul actual, conflictul potențial, aparența de conflict, suprapunerea între interesele private și atribuțiile oficiale.

Evaluarea GRECO a incompatibilităților și activităților externe. Raportul GRECO din 2024 tratează distinct incompatibilitățile și activitățile externe ale polițiștilor georgieni. GRECO a consemnat interdicția stabilită de art. 36 alin. (4) din Legea poliției și a reținut că autoritățile considerau regimul incompatibilităților și activităților externe bine reglementat și cunoscut.[476]

Este important de precizat că, în această parte a Raportului, GRECO nu a formulat o recomandare specifică de reformare a regimului activităților externe exercitate în timpul serviciului. Critica și recomandarea expresă care urmează în Raport privesc activitățile desfășurate după încetarea serviciului. GRECO a constatat lipsa unui mecanism instituțional eficient de supraveghere a respectării restricțiilor post-angajare și absența statisticilor privind aplicarea acestora. În consecință, a recomandat crearea unui mecanism eficient de supraveghere și atribuirea competenței de aplicare a unor sancțiuni adecvate pentru încălcarea regulilor post-angajare.[477]

Această distincție trebuie menținută în studiul comparativ. Regimul activităților externe în timpul serviciului și regimul activităților după încetarea serviciului protejează riscuri apropiate, dar nu identice și nu trebuie confundate.

Avantajele și limitele modelului georgian. Principalul avantaj al modelului georgian este claritatea regulii de bază. Polițistul poate identifica relativ ușor că:

- activitatea remunerată este, ca regulă, interzisă;
- activitățile științifice sau academice, pedagogice și creative constituie excepții determinate;
- ocuparea altor funcții și implicarea în raporturi economice incompatibile sunt limitate de legislația generală;
- anumite activități remunerate exceptate sunt supuse unui control prin consimțământ scris.

În același timp, din perspectiva managementului modern al integrității, modelul prezintă o limită structurală: accentul este pus mai mult pe interdicția normativă decât pe un sistem explicit, special polițienesc, de clasificare, înregistrare și monitorizare periodică a activităților externe autorizate.

---

[474] Ibidem, art. 11 alin. (2)–(3).

[475] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Georgia. GrecoEval5Rep(2023)3, adoptat la 22 martie 2024 și publicat la 9 iulie 2024, pct. 231–232.

[476] Ibidem, pct. 233–234.

[477] Ibidem, pct. 235–236 și recomandarea formulată la pct. 236. Recomandarea privește instituirea unui mecanism efectiv de supraveghere a restricțiilor post-angajare aplicabile funcționarilor structurilor de aplicare a legii și atribuirea competenței de aplicare a sancțiunilor adecvate.

Raportul GRECO nu descrie, pentru activitățile externe exercitate în timpul serviciului, un mecanism polițienesc comparabil cu ACTA și monitorizarea anuală din Finlanda, registrul și reevaluarea periodică din Țările de Jos, centralizarea națională a examinării din Suedia, raportarea periodică a timpului și remunerației din sistemul federal german.

Prin urmare, modelul georgian poate fi calificat drept un sistem restrictiv bazat pe interdicție legală, excepții limitate și control administrativ al activităților exceptate, fără ca din sursele publice analizate să rezulte existența unui sistem special polițienesc la fel de dezvoltat de monitorizare periodică a activităților autorizate.

Apreciere analitică asupra modelului georgian. Arhitectura modelului georgian poate fi sintetizată astfel: interdicția generală a muncii remunerate, excepții restrânse pentru activități determinate, consimțământ scris în condițiile legislației generale, incompatibilități privind alte funcții și activități economice, interdicția veniturilor provenite de la entități aflate sub supravegherea oficială, obligația de abținere în caz de interes personal, răspunderea pentru încălcarea incompatibilităților.

Din perspectiva prezentului studiu, cele mai valoroase elemente sunt: caracterul clar al regulii de bază, limitarea excepțiilor, forma scrisă a consimțământului, durata determinată a aprobării, termenul legal pentru adoptarea deciziei, interdicția obținerii veniturilor de la o organizație aflată sub supravegherea funcționarului.

4.2.12.2. Armenia

Necesitatea distincției dintre situația evaluată de GRECO și cadrul normativ actual. Analiza Armeniei impune o delimitare temporală clară. Raportul GRECO a fost adoptat la 22 martie 2024, pe baza vizitei efectuate în septembrie 2023. La acel moment, GRECO constata că Legea privind serviciul în Poliție trebuia armonizată integral cu dispozițiile mai recente ale Legii serviciului public.[478] De atunci, arhitectura juridică a fost modificată.

În forma actuală, art. 39 din Legea privind serviciul în Poliție prevede expres că polițiștilor li se aplică restricțiile stabilite de art. 29, 31 și 32 din Legea serviciului public, la care se adaugă restricții speciale polițienești. Totodată, actualul Cod privind integritatea și disciplina Poliției, intrat în vigoare la 26 decembrie 2025 și modificat în 2026, creează o procedură specializată pentru examinarea încălcărilor cerințelor de incompatibilitate, a altor restricții și a regulilor privind conflictele de interese.[479]

Aplicarea directă a incompatibilităților generale funcționarilor de poliție. Art. 39 din Legea privind serviciul în Poliție face trimitere directă la incompatibilitățile prevăzute de Legea serviciului public. Potrivit art. 31 alin. (1) din această lege, persoanele care ocupă funcții publice și funcționarii publici nu pot:

– ocupa, în alte autorități de stat sau ale administrației locale, funcții care nu decurg din statutul lor;

– ocupa funcții în organizații comerciale;

– desfășura activități de întreprinzător;

– efectua alte activități remunerate, cu excepția activităților științifice, educaționale și creative.[480]

---

[478] GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Armenia. GrecoEval5Rep(2023)2, adoptat la 22 martie 2024 și publicat la 18 aprilie 2024, pct. 267.

[479] Republica Armenia. Law on Service in the Police, art. 39, în forma actuală; REPUBLICA ARMENIA.Law on Police Integrity and Disciplinary Code, HO-315-N din 2 octombrie 2025, intrată în vigoare la 26 decembrie 2025, cu modificările ulterioare.

[480] Republica Armenia. Law on Public Service, HO-206-N din 23 martie 2018, art. 31 alin. (1) și (5).

Persoana trebuie să asigure respectarea acestor incompatibilități în termen de o lună de la numirea sau alegerea în funcție. În acest mod, regimul armean actual integrează polițistul în sistemul general de integritate al serviciului public, dar permite menținerea unor restricții speciale determinate de particularitățile funcției polițienești. Această tehnică legislativă prezintă un avantaj: nucleul incompatibilităților este comun serviciului public, în timp ce legea specială poate adăuga cerințe legate de neutralitatea politică, specificul atribuțiilor coercitive, disciplina serviciului, disponibilitatea operațională, accesul la informații protejate.

Interdicția activității de întreprinzător. Legea serviciului public definește activitatea de întreprinzător într-o manieră suficient de largă pentru a împiedica eludarea incompatibilității prin utilizarea unor forme juridice diferite. În această categorie intră calitatea de întreprinzător individual, desfășurarea activității de întreprinzător în cazurile în care legea permite asemenea activitate fără înregistrare formală, participarea într-o organizație comercială, cu excepția situației în care întreaga participație este transmisă în administrare fiduciară.[481]

Această reglementare introduce o distincție fundamentală între deținerea patrimonială pasivă și participarea activă la conducerea ori activitatea economică a societății.

Scopul regimului nu este exproprierea funcționarului și nici obligarea acestuia să renunțe automat la orice activ financiar. Obiectivul este separarea exercitării funcției publice de capacitatea funcționarului de a conduce sau controla activ activitatea economică a societății.

Participațiile în societăți comerciale și administrarea fiduciară. Raportul GRECO din 2024 descria mecanismul aplicabil polițiștilor la data evaluării: în termen de o lună de la numirea în funcție, polițistul care deținea o participație – acțiuni, părți sociale sau alte cote – în capitalul unei organizații comerciale trebuia să o transmită în administrare fiduciară. Funcționarul păstra dreptul de a primi veniturile rezultate din patrimoniul transmis spre administrare.[482]

Actuala Lege a serviciului public păstrează aceeași logică generală: participarea într-o organizație comercială intră în sfera activității de întreprinzător, cu excepția situației în care participația este transmisă integral în administrare fiduciară.

Această soluție merită atenție din perspectiva Republicii Moldova. Un regim al incompatibilităților nu trebuie să se limiteze la întrebarea dacă funcționarul este formal administratorul unei societăți. Trebuie analizată și capacitatea reală de a controla deciziile societății, a da instrucțiuni administratorului, a reprezenta societatea, a negocia contracte, a presta activități pentru societate, a utiliza relațiile oficiale în interesul acesteia.

Administrarea fiduciară poate contribui la separarea interesului patrimonial de exercitarea activă a controlului economic, dar eficiența mecanismului depinde de independența reală a administratorului și de existența unor mecanisme de verificare.

Activitățile științifice, educaționale și creative. Ca și în Georgia, legislația armeană exceptează de la interdicția generală a muncii remunerate activitățile științifice, educaționale, creative. Legea serviciului public adaugă însă două garanții materiale importante. În primul rând, obligațiile legate de funcția publică au prioritate față de activitățile științifice, educaționale sau creative. În al doilea rând, remunerația pentru asemenea activități nu poate depăși nivelul la care ar

[481] Ibidem, art. 31 alin. (6)–(8). Legea definește ocuparea unei funcții într-o organizație comercială și activitatea de întreprinzător și distinge participarea economică activă de situațiile expres exceptate.
[482] GRECO. Evaluation Report Armenia, cit. supra, pct. 268–269.

putea pretinde, pentru o activitate similară, o persoană cu calificări comparabile care nu deține funcție publică.[483]

Cea de-a doua regulă este deosebit de interesantă din perspectiva prevenirii corupției. Ea încearcă să împiedice mascarea unui avantaj patrimonial sub forma unei remunerații disproporționate pentru o prelegere, un curs, o expertiză academică, o operă de creație, o participare la o activitate educațională. Prin urmare, caracterul permis al activității nu legitimează automat orice nivel al remunerației.

Această soluție poate fi utilă pentru viitoarea reglementare din sistemul MAI al Republicii Moldova, în special pentru activitățile didactice, de formare și expertiză.

Restricțiile suplimentare aplicabile polițistului. Art. 39 din Legea privind serviciul în Poliție stabilește că, pe lângă incompatibilitățile și restricțiile generale din Legea serviciului public, polițistului îi sunt aplicabile restricții suplimentare. Acestea se referă la:

– organizarea sau participarea la greve;

– anumite activități legate de jocurile de noroc, cu excepția situațiilor operative prevăzute de lege;

– apartenența la partide și anumite organizații politice sau sociale, cu excepții pentru organizații științifice, culturale, sportive, de vânătoare, ale veteranilor și alte organizații întemeiate pe interese similare, precum și organizații sindicale și religioase.[484]

Deși aceste reguli depășesc tema strictă a activităților externe remunerate, ele demonstrează tehnica juridică actuală a Armeniei: regim general al serviciului public plus restricții suplimentare, determinate de specificul poliției.

Această soluție este mai coerentă decât repetarea integrală, în fiecare lege specială, a tuturor incompatibilităților generale, deoarece reduce riscul apariției unor regimuri și reglementări paralele și contradictorii.

Încălcarea incompatibilităților și consecințele juridice. Legea serviciului public prevede că încălcarea incompatibilităților stabilite de art. 31 constituie temei pentru încetarea mandatului sau eliberarea din funcția ocupată.[485]

Caracterul sever al consecinței exprimă importanța acordată obligației de exclusivitate și separării dintre funcția publică și interesele economice private. Totuși, din perspectiva unei reglementări pentru Republica Moldova, este necesară menținerea distincției între:

– o încălcare deliberată și ascunsă;

– neîndeplinirea unei obligații de declarare;

– continuarea activității după interzicerea acesteia;

– o situație de incompatibilitate apărută ulterior, care poate fi remediată într-un termen determinat.

Un sistem modern trebuie să combine fermitatea cu proporționalitatea sancțiunii.

Reforma instituțională: Comisia de etică a polițiștilor. Cea mai importantă evoluție recentă a modelului armean este instituirea unui mecanism special pentru examinarea încălcărilor de integritate.

---

[483] Republica Armenia. Law on Public Service, cit. supra, art. 31 alin. (14)–(16). Obligațiile funcției publice sunt prioritare în raport cu activitățile științifice, educaționale și creative, iar remunerația nu poate depăși nivelul corespunzător unei activități similare desfășurate de o persoană cu calificare comparabilă care nu deține funcție publică.

[484] Republica Armenia. Law on Service in the Police, cit. supra, art. 39.

[485] Republica Armenia. Law on Public Service, cit. supra, art. 31 alin. (17).

Codul privind integritatea și disciplina Poliției stabilește că problemele referitoare la regulile de conduită, incompatibilități, alte restricții și conflicte de interese ale polițiștilor sunt guvernate de Legea serviciului public și Legea privind serviciul în Poliție, dacă norma specială nu prevede altfel.[486]

Pentru examinarea încălcărilor este instituită Comisia de etică a polițiștilor. Aceasta examinează presupusele încălcări privind:

– regulile de conduită;

– cerințele de incompatibilitate;

– alte restricții;

– conflictele de interese.

Comisia poate desfășura audieri și poate solicita documente, materiale și informații de la funcționari, persoane fizice, persoane juridice și autorități publice. La finalul examinării, aceasta adoptă o concluzie privind existența sau inexistența încălcării. În cazul constatării încălcării, concluzia cuprinde și propunerea privind răspunderea disciplinară.[487]

Comisia poate, de asemenea, să solicite Comisiei pentru Prevenirea Corupției consultanță profesională și sprijin metodologic privind cerințele de incompatibilitate, restricțiile și regulile de conduită.

Această soluție prezintă un interes deosebit pentru analiza comparativă. Ea creează o relație între mecanismul intern specializat al Poliției și autoritatea națională specializată în prevenirea corupției. Astfel, controlul nu este nici complet descentralizat la nivelul fiecărui superior ierarhic, nici transferat integral unui organ extern.

Contestarea concluziilor privind incompatibilitatea. Codul instituie și o garanție procedurală importantă. Polițistul poate contesta concluzia Comisiei de etică referitoare la încălcarea cerințelor de incompatibilitate sau a altor restricții în fața Comisiei pentru Prevenirea Corupției. După examinarea contestației, concluzia acestei autorități este transmisă organului competent să decidă asupra răspunderii disciplinare.[488]

Pentru polițiștii din grupul superior de funcții, aspectele privind conduita, anumite restricții și conflictele de interese sunt examinate direct de Comisia pentru Prevenirea Corupției, în condițiile legii. Această arhitectură oferă trei garanții:

- specializare: cazul este analizat de o structură dedicată problemelor de etică și integritate;

- coerență metodologică: există legătură cu autoritatea națională anticorupție;

- posibilitate de revizuire: concluzia internă asupra incompatibilității poate fi contestată.

Din perspectiva prezentului studiu, acesta este unul dintre cele mai interesante elemente ale reformei armene.

GRECO și problema activităților post-angajare. În Raportul din 2024, GRECO a constatat că Poliția armeană nu dispunea de restricții specifice suficiente pentru perioada ulterioară încetării serviciului.

GRECO a remarcat că polițiștii se pot pensiona după o perioadă relativ scurtă de serviciu și că mulți dintre foștii polițiști se angajează ulterior în sectorul securității private. În acest context, a fost evidențiat riscul utilizării în sectorul privat a informațiilor sensibile, experienței și relațiilor dobândite în timpul serviciului.[489] GRECO a recomandat efectuarea unui studiu privind activitățile

[486] Republica Armenia. Law on Police Integrity and Disciplinary Code, cit. supra, art. 3.

[487] Ibidem, art. 4–5. Comisia de etică examinează presupusele încălcări ale regulilor de conduită, incompatibilităților, altor restricții și normelor privind conflictul de interese și poate solicita documente, informații și sprijin metodologic.

[488] Ibidem, art. 8. Concluzia privind încălcarea cerințelor de incompatibilitate și a altor restricții poate fi contestată, în condițiile legii, în fața Comisiei pentru Prevenirea Corupției.

[489] GRECO. Evaluation Report Armenia, cit. supra, pct. 270 și recomandarea formulată în același punct.

personalului Poliției după încetarea serviciului și, dacă rezultatele studiului o impun, adoptarea unor reguli pentru asigurarea transparenței și diminuarea riscurilor de conflict de interese. Din nou, această recomandare privește activitatea după încetarea serviciului, nu regimul general al activităților externe exercitate simultan cu funcția de polițist.

Apreciere analitică asupra modelului armean. Modelul armean actual poate fi calificat drept un sistem al incompatibilităților statutare integrate, separării dintre proprietate și control economic și examinării instituționale specializate a încălcărilor de integritate. Arhitectura sa este: incompatibilități generale ale serviciului public, aplicarea lor expresă polițiștilor, restricții polițienești suplimentare, interdicția activității de întreprinzător și a muncii remunerate, cu excepții limitate, separarea participației patrimoniale de controlul economic prin administrarea fiduciară, prioritatea funcției publice, controlul proporționalității remunerației pentru activitățile exceptate, examinarea încălcărilor de Comisia de etică, posibilitatea consultării și revizuirii de către Comisia pentru Prevenirea Corupției, răspundere disciplinară.

Principalul avantaj al modelului actual este legătura instituțională dintre normă și mecanismul de aplicare. Numeroase sisteme europene prevăd incompatibilități clare, dar nu stabilesc întotdeauna:

– cine investighează încălcarea;

– cum sunt obținute probele;

– cine formulează concluzia;

– cine acordă asistență metodologică;

– cum poate fi contestată concluzia.

Reforma armeană încearcă să răspundă acestor probleme printr-o procedură specializată.

4.2.12.3. Analiza comparativă a modelelor georgian și armean

Georgia și Armenia pornesc de la o concepție juridică apropiată: funcția polițienească presupune o obligație accentuată de exclusivitate, iar activitatea remunerată constituie excepția, nu regula. Totuși, mecanismele actuale prezintă diferențe importante.

a) Regula de bază. În Georgia, Legea poliției formulează direct interdicția specială: polițistul nu poate exercita muncă remunerată, cu excepția activităților științifice, pedagogice și creative. În Armenia, actuala Lege privind serviciul în Poliție integrează prin trimitere incompatibilitățile generale din Legea serviciului public: funcționarul nu poate exercita activitate de întreprinzător sau altă muncă remunerată, cu excepția activităților științifice, educaționale și creative. Prin urmare, diferența constă în tehnica legislativă: Georgia – interdicția este reiterată în norma specială a poliției, Armenia – norma specială încorporează expres regimul general al serviciului public și adaugă restricții polițienești speciale.

b) Regimul activităților exceptate. Georgia dezvoltă, prin legislația generală actuală privind conflictul de interese, un mecanism al consimțământului scris pentru activitățile remunerate exceptate, cu activitate determinată, durată stabilită și termen pentru adoptarea deciziei. Armenia permite activitățile științifice, educaționale și creative, dar le supune unor garanții materiale importante: prioritatea obligațiilor funcției publice, limitarea remunerației la un nivel comparabil cu cel care ar fi plătit unei persoane de calificare similară care nu deține funcție publică. Astfel: Georgia accentuează controlul procedural, Armenia accentuează limitele materiale ale activității și remunerației. Cele două soluții sunt complementare și ar putea fi combinate într-un singur sistem.

c) Participarea economică. În ambele state, simpla analiză a unui al doilea contract de muncă ar fi insuficientă. Georgia interzice funcționarului să ocupe o funcție într-o întreprindere și să primească venituri de la o organizație aflată sub supravegherea sa oficială. Armenia reglementează mai detaliat distincția dintre participarea patrimonială și implicarea în activitatea economică.

Participația într-o societate comercială este tratată, în principiu, ca activitate de întreprinzător, cu excepția situației transmiterii integrale a participației în administrare fiduciară.

d) Mecanismul instituțional de control. În Georgia, regimul analizat este predominant unul al interdicției legale și controlului administrativ general. În Armenia, cadrul actual introduce o procedură instituțională specializată, în care:

– Comisia de etică examinează presupusa încălcare;

– poate solicita documente și informații;

– adoptă o concluzie;

– poate solicita sprijin metodologic autorității anticorupție;

– concluzia privind incompatibilitatea poate fi contestată în fața Comisiei pentru Prevenirea Corupției;

– decizia disciplinară este adoptată ulterior de autoritatea competentă.

Din acest punct de vedere, modelul armean actual prezintă o arhitectură instituțională mai detaliată pentru examinarea încălcărilor.

e) Raportul dintre activitatea în timpul serviciului și activitatea post-angajare. Ambele rapoarte GRECO demonstrează necesitatea delimitării celor două probleme. Pentru Georgia, GRECO a recomandat un mecanism eficient de supraveghere a restricțiilor post-angajare și sancțiuni adecvate. Pentru Armenia, GRECO a recomandat studierea activităților foștilor polițiști și, în funcție de rezultate, adoptarea unor reguli de transparență și prevenire a conflictelor de interese. Această diferență arată și două niveluri diferite ale intervenției: Georgia – regulile existau, dar mecanismul de supraveghere era considerat insuficient; Armenia – GRECO a solicitat mai întâi o analiză empirică a riscurilor și adoptarea ulterioară a regulilor necesare.

4.2.12.4. Relevanța experienței Georgiei și Armeniei pentru sistemul MAI al Republicii Moldova

Experiența celor două state este deosebit de relevantă pentru Republica Moldova din cauza apropierii tradițiilor administrative, a proceselor de reformare a structurilor de afaceri interne și a necesității de a corela statutul special al funcționarului cu regimul general de integritate în serviciul public.

1. Regimul general și statutele speciale trebuie corelate expres. Experiența Armeniei demonstrează riscul existenței unor norme paralele și neactualizate. O soluție potrivită pentru sistemul MAI al Republicii Moldova ar fi stabilirea unui nucleu unic de reguli privind:

– incompatibilitățile;

– conflictul de interese;

– activitățile externe;

– interesele economice;

– utilizarea informațiilor și resurselor publice.

Statutele speciale ale Poliției, Poliției de Frontieră, Inspectoratului General de Carabinieri, Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și altor structuri ar trebui să prevadă numai:

– cerințele suplimentare determinate de specificul serviciului;

– activitățile absolut incompatibile cu profilul instituției;

– procedurile speciale de verificare și monitorizare.

2. Excepția legală trebuie separată de procedura de autorizare. Lecția Georgiei este importantă. Faptul că o activitate didactică, științifică sau de creație este admisibilă prin natura sa nu înseamnă că aceasta trebuie exercitată fără niciun control.

De exemplu, o prelegere ocazională la o universitate poate fi supusă doar notificării, în timp ce: activitatea didactică sistematică, un număr mare de ore, activitatea pentru o instituție privată dependentă de autorizații ale MAI, consultanța remunerată, ar putea necesita autorizare prealabilă.

3. Autorizația trebuie să fie scrisă și limitată în timp. Modelul georgian oferă un exemplu util prin forma scrisă, identificarea activității concrete, determinarea perioadei, stabilirea unui termen pentru adoptarea deciziei, limitarea temporală a aprobării în situațiile prevăzute de lege.

Pentru Republica Moldova ar putea fi justificat un termen general de autorizare de un an pentru activitățile profesionale externe cu risc mediu sau sporit, cu posibilitatea reînnoirii după reevaluare.

4. Trebuie reglementată remunerația disproporționată pentru activitățile permise. Experiența Armeniei oferă o soluție care merită examinată. O activitate poate fi permisă, dar remunerația excesivă poate reprezenta:

– un avantaj nejustificat;

– o modalitate indirectă de influențare;

– o recompensă mascată pentru acțiuni oficiale;

– un mecanism de construire a unei relații de dependență.

Prin urmare, pentru anumite activități exceptate, ar putea fi prevăzut criteriul potrivit căruia remunerația trebuie să fie rezonabilă și proporțională cu:

– natura activității;

– timpul necesar;

– calificarea persoanei;

– practica obișnuită a pieței.

5. Interesele patrimoniale trebuie separate de conducerea activă a afacerii. Soluția administrării fiduciare din Armenia prezintă interes pentru funcționarii care dețin participații semnificative în societăți comerciale. Totuși, simplul transfer formal nu trebuie considerat suficient. Un eventual mecanism aplicabil în Republica Moldova ar trebui să verifice dacă funcționarul:

– continuă să dea instrucțiuni administratorului;

– participă la negocieri;

– reprezintă societatea;

– influențează deciziile operative;

– utilizează rude sau persoane interpuse pentru continuarea controlului.

Prin urmare, criteriul trebuie să fie controlul economic real, nu numai denumirea formală a calității juridice.

6. Este utilă o structură specializată de examinare a incompatibilităților. Experiența actuală a Armeniei demonstrează avantajul unei Comisii de etică specializate. Pentru sistemul MAI al Republicii Moldova ar putea fi examinat un mecanism format din: superiorul direct – pentru cunoașterea atribuțiilor concrete, structura de resurse umane – pentru verificarea statutului și a timpului de muncă, structura de integritate sau securitate internă – pentru evaluarea conflictului de interese și a riscului instituțional, un mecanism central de consultare metodologică – pentru uniformizarea practicii în întregul sistem MAI. Nu este necesar ca toate cererile să fie soluționate de o singură comisie centrală. Important este ca deciziile să se bazeze pe criterii comune și să existe un mecanism de control al uniformității.

7. Decizia privind incompatibilitatea trebuie să poată fi contestată. Modelul armean este relevant și din perspectiva garanțiilor procedurale. O decizie de interzicere a unei activități poate afecta dreptul la muncă, libertatea profesională, veniturile persoanei, reputația profesională. De aceea,

procedura trebuie să prevadă decizie scrisă, motivare, acces la materialele relevante, posibilitatea prezentării explicațiilor, contestare administrativă sau jurisdicțională.

Un sistem de integritate eficient nu trebuie să sacrifice garanțiile procedurale.

8. Trebuie reglementată separat activitatea post-angajare. Experiența ambelor state confirmă că problema activităților externe nu se încheie în ziua încetării serviciului. Pentru anumite funcții cu risc sporit din sistemul MAI ar trebui analizate:

– perioade de incompatibilitate după încetarea serviciului;

– obligația de notificare a anumitor angajări;

– interdicția reprezentării persoanelor private în dosare în care funcționarul a intervenit anterior;

– interdicția utilizării informațiilor nepublice;

– supravegherea aplicării acestor reguli;

– sancțiuni proporționale pentru încălcări.

Georgia și Armenia oferă două exemple ale evoluției unui model tradițional restrictiv al incompatibilităților către forme mai procedurale și instituționalizate de control. Georgia demonstrează avantajul unei reguli restrictive clare, al limitării excepțiilor și al condiționării anumitor activități exceptate de un mecanism scris și temporal. Armenia demonstrează avantajul integrării regimului special al Poliției în sistemul general al integrității serviciului public, al separării dintre proprietatea patrimonială și participarea economică activă și, în special, al unei proceduri specializate de examinare a incompatibilităților prin Comisia de etică și Comisia pentru Prevenirea Corupției.

Pentru sistemul MAI al Republicii Moldova, experiența celor două state susține un model construit astfel: reguli generale uniforme pentru întregul sistem MAI, interdicții speciale determinate de profilul structurii, excepții legale clar delimitate, notificare sau autorizare în funcție de risc, decizie scrisă și limitată temporal, controlul beneficiarului și al remunerației, separarea proprietății de controlul economic activ, mecanism specializat de examinare, posibilitate de contestare, evidență centralizată, monitorizare periodică, reguli distincte pentru perioada post-angajare.

4.3. Modelele identificate

Analiza comparativă a reglementărilor privind activitățile externe ale funcționarilor din structurile de aplicare a legii evidențiază faptul că statele examinate nu aplică un model unic de reglementare. Deși obiectivul comun este prevenirea conflictelor de interese, asigurarea imparțialității în exercitarea funcției publice și menținerea încrederii societății în instituțiile de aplicare a legii, modalitățile de atingere a acestor obiective diferă de la un stat la altul.

Diferențele sunt determinate de tradiția administrativă, cultura juridică, organizarea instituțională și de modul în care fiecare sistem juridic stabilește raportul dintre interesul public și dreptul funcționarului de a desfășura activități în afara serviciului. În practică, multe state combină mecanisme diferite de control, astfel încât modelele prezentate în continuare trebuie privite ca tipologii analitice, bazate pe elementele predominante identificate în legislațiile examinate.

4.3.1. Modelul restrictiv. Modelul restrictiv pornește de la regula potrivit căreia funcționarul din structurile de aplicare a legii nu poate desfășura alte activități externe, în special remunerate, decât în situațiile expres prevăzute de lege. În această concepție, incompatibilitatea reprezintă regula, iar posibilitatea exercitării unei activități externe constituie excepția.

Sunt permise, de regulă, activitățile didactice, științifice, artistice sau de creație, apreciindu-se că acestea nu afectează, prin natura lor, independența și imparțialitatea funcționarului. Chiar și în aceste situații, activitatea externă trebuie să nu interfereze cu programul de muncă, să nu utilizeze informații confidențiale și să nu prejudicieze imaginea instituției.

Acest model este caracteristic statelor care acordă prioritate protejării integrității funcției publice prin norme restrictive și excepții limitativ prevăzute. Reglementări apropiate de această abordare predomină în Republica Moldova, România și Bulgaria, unde legislația stabilește în mod expres activitățile compatibile cu statutul funcționarului public cu statut special.

4.3.2. Modelul autorizării prealabile

Modelul autorizării prealabile pornește de la ideea că activitățile externe nu trebuie interzise în mod absolut, însă exercitarea lor trebuie supusă unui control preventiv. Funcționarul poate desfășura o activitate externă numai după obținerea aprobării autorității competente.

Procedura de autorizare permite evaluarea prealabilă a compatibilității activității cu atribuțiile funcției publice. În mod obișnuit, sunt analizate natura activității, legătura acesteia cu domeniul de competență al funcționarului, timpul necesar desfășurării activității, identitatea beneficiarului, existența unui potențial conflict de interese și impactul asupra reputației instituției.

Spre deosebire de modelul restrictiv, accentul nu cade pe interdicția generală, ci pe aprecierea individuală a riscurilor. Autoritatea poate autoriza activitatea atunci când constată că aceasta nu afectează imparțialitatea, independența și disponibilitatea funcționarului pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Elemente predominante ale acestui model se regăsesc în Germania, Franța și Spania, unde desfășurarea unor activități externe este condiționată, în numeroase situații, de existența unei aprobări administrative prealabile. În prezentarea Austriei din acest studiu, notificarea și controlul ulterior ocupă un loc distinct; încadrarea trebuie raportată la categoria concretă de personal și de activitate.

4.3.3. Modelul notificării și controlului

Modelul notificării și controlului presupune o ingerință administrativă mai redusă în exercitarea activităților externe. Funcționarul poate începe anumite activități fără autorizare prealabilă, însă are obligația de a informa instituția cu privire la existența acestora.

Notificarea permite autorității să monitorizeze activitățile externe ale personalului și să intervină atunci când acestea generează incompatibilități, conflicte de interese sau alte riscuri pentru exercitarea funcției publice. Controlul este exercitat ulterior notificării și poate conduce, după caz, la solicitarea încetării activității sau la impunerea unor măsuri pentru eliminarea riscurilor identificate.

Acest model presupune un nivel mai ridicat de responsabilitate din partea funcționarului, dar reduce formalismul administrativ pentru activitățile care, prin natura lor, prezintă un risc redus.

Mecanisme de notificare și control sunt descrise în analiza Lituaniei, Estoniei și Austriei. Finlanda combină notificarea și autorizarea, astfel încât nu trebuie prezentată ca un sistem exclusiv al notificării. Încadrarea în aceste tipologii are caracter analitic și admite suprapuneri.

4.3.4. Modelul diferențiat în funcție de risc

Analiza comparativă relevă că numeroase state nu aplică exclusiv unul dintre modelele descrise anterior, ci combină mecanisme diferite în funcție de riscul pe care îl prezintă activitatea externă. În aceste sisteme, regimul juridic este construit pornind de la natura activității și de la impactul potențial asupra exercitării funcției publice.

Astfel, activitățile cu risc redus pot fi permise liber sau supuse unei simple notificări, activitățile cu risc mediu sunt condiționate de autorizarea prealabilă, iar activitățile considerate incompatibile cu exercitarea funcției sunt interzise.

Această abordare permite aplicarea unor măsuri proporționale și evită atât rigiditatea interdicțiilor generale, cât și riscurile generate de lipsa unui control administrativ. În același timp, facilitează adaptarea regimului juridic la diversitatea activităților profesionale și economice existente în societatea contemporană.

Elemente specifice acestui model se regăsesc în legislația Țărilor de Jos, Suediei și, parțial, a Germaniei și Austriei, unde regimul activităților externe diferă în funcție de natura acestora și de nivelul riscurilor identificate.

Din perspectiva prezentului studiu, acest model prezintă un interes deosebit, întrucât oferă premisele construirii unui sistem normativ bazat pe evaluarea riscului, în care restricțiile aplicabile funcționarilor publici cu statut special sunt proporționale cu impactul pe care activitățile externe îl pot avea asupra exercitării funcției publice.

4.3.5. Tendințe comune și particularități ale modelelor identificate

Analiza comparativă a reglementărilor naționale evidențiază existența unor tendințe comune privind gestionarea activităților externe ale funcționarilor din structurile de aplicare a legii, dar și a unor particularități determinate de specificul fiecărui sistem juridic și administrativ.

O primă tendință constă în faptul că niciunul dintre statele analizate nu recunoaște un drept nelimitat al funcționarilor de a desfășura activități externe. Indiferent de modelul adoptat, toate sistemele juridice instituie anumite restricții, incompatibilități sau mecanisme de control, având ca obiectiv prevenirea conflictelor de interese, protejarea imparțialității și menținerea încrederii publice în instituțiile de aplicare a legii.

O altă concluzie rezultată din cercetare este că activitățile didactice, științifice și de creație sunt, în majoritatea statelor, considerate compatibile cu statutul funcționarului public, cu condiția să nu afecteze exercitarea atribuțiilor de serviciu și să nu genereze conflicte de interese. În schimb, activitățile comerciale, funcțiile de conducere în societăți comerciale sau activitățile desfășurate în beneficiul unor entități aflate în raporturi cu autoritatea publică sunt supuse celor mai stricte restricții sau chiar interdicții.

Analiza comparativă relevă, de asemenea, utilizarea unor mecanisme preventive. În numeroase state, controlul nu se limitează la sancționarea incompatibilităților deja produse, ci urmărește identificarea și gestionarea riscurilor înainte ca acestea să afecteze exercitarea funcției publice. În acest scop sunt utilizate, în funcție de sistemul național, proceduri de autorizare prealabilă, obligații de notificare sau declarare, registre ale intereselor și mecanisme interne de evaluare.

Diferențele dintre modelele analizate privesc în principal intensitatea controlului administrativ și modalitatea de aplicare a acestuia. Unele state preferă reguli restrictive și excepții limitativ prevăzute, în timp ce altele acordă autorităților competența de a aprecia compatibilitatea fiecărei activități externe în funcție de circumstanțele concrete. Totodată, există sisteme care utilizează notificarea ca principal instrument de supraveghere, rezervând intervenția autorității pentru situațiile în care sunt identificate incompatibilități sau conflicte de interese.

O parte dintre regimurile examinate diferențiază procedurile în funcție de natura activității și de riscurile asociate. Această observație comparativă nu demonstrează, prin ea însăși, o evoluție istorică uniformă de la incompatibilități la evaluarea riscurilor și nici eliminarea interdicțiilor legale.

În ansamblu, sistemele examinate folosesc combinații diferite de interdicții, autorizare, notificare și control. Modelele reprezintă tipologii analitice, nu categorii rigide. Studiul poate fundamenta opțiuni pentru Republica Moldova, însă nu dovedește existența unei tendințe europene uniforme de abandonare a interdicțiilor generale.

Rezultatele analizei comparative susțin oportunitatea dezvoltării unui model normativ care să diferențieze regimul juridic al activităților externe în funcție de nivelul riscului pe care acestea îl prezintă pentru exercitarea funcției publice. O asemenea abordare ar permite menținerea garanțiilor de integritate și imparțialitate, evitând, în același timp, restricțiile excesive aplicabile unor activități care nu afectează în mod real exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Pentru o prezentare sintetică a tendințelor identificate, principalele criterii comparative pot fi sistematizate astfel (vezi tabelul):

Criteriul comparativ	Constatările rezultate din analiza statelor
Regula generală	**Majoritatea statelor limitează activitățile externe, însă nu instituie interdicții absolute.**
Activități didactice, științifice de creație artistică (de autor)	**Sunt aproape unanim permise, cu respectarea obligațiilor de imparțialitate, confidențialitate și neafectare a programului de muncă.**
Activități comerciale	**Sunt supuse celor mai stricte restricții, în special atunci când implică administrarea unor societăți, consultanță remunerată sau raporturi cu entități aflate în legătură cu instituția publică.**
Activități agricole	**Sunt tratate diferit, în funcție de caracterul ocazional, familial sau profesional al activității.**
Voluntariat	**Este, în general, permis, dacă nu afectează exercitarea funcției, nu creează dependențe instituționale și nu generează conflicte de interese.**
Activități online	**Sunt încă reglementate limitat, însă devin relevante în contextul platformelor digitale, promovării comerciale și monetizării conținutului.**
Autorizare	**Este utilizată frecvent pentru activitățile care pot genera riscuri de incompatibilitate, conflict de interese sau prejudiciere a imaginii instituției.**
Notificare	**Este utilizată mai ales pentru activități cu risc redus, permițând autorității să exercite un control ulterior.**
Evidența activităților externe	**Unele state instituie registre interne, declarații de interese sau alte forme de evidență administrativă.**
Mecanisme de control	**Predomină controlul preventiv, completat de răspunderea disciplinară și de verificările privind conflictele de interese.**

5. Evaluarea riscurilor de integritate asociate exercitării activităților externe

5.1. Metodologia evaluării riscurilor

5.1.1. Fundamentarea metodologică a evaluării riscurilor

Evaluarea riscurilor constituie una dintre componentele fundamentale ale managementului modern al riscurilor și reprezintă instrumentul prin care sunt identificate, analizate și evaluate evenimentele susceptibile să influențeze atingerea obiectivelor unei organizații. În literatura de specialitate se subliniază că managementul riscurilor trebuie abordat ca un proces continuu și integrat, aplicabil tuturor tipurilor de organizații, indiferent dacă acestea activează în sectorul public sau privat. În acest context, scopul managementului riscurilor nu constă în eliminarea completă a riscurilor, ci în înțelegerea și gestionarea acestora prin măsuri adecvate, astfel încât organizația să își poată desfășura activitatea în condiții de eficiență și control.[490]

Potrivit lui Paul Hopkin, riscurile sunt inerente oricărei activități organizaționale, iar managementul acestora trebuie să ofere o abordare integrată privind evaluarea, controlul și monitorizarea diferitelor categorii de riscuri care pot influența realizarea obiectivelor instituției. Autorul arată că organizațiile sunt expuse unor riscuri de natură diferită: de pericol (hazard risks), de control (control risks), de conformitate (compliance risks) și de oportunitate (opportunity risks), ceea ce impune utilizarea unui proces unitar de management al riscurilor, susținut de un cadru organizațional adecvat.[491]

În aceeași ordine de idei, David Hillson apreciază că riscul reprezintă o consecință a incertitudinii, iar managementul riscurilor are rolul de a transforma incertitudinea într-un proces care poate fi înțeles și gestionat. Autorul evidențiază că nu orice incertitudine constituie un risc, ci numai acele situații care pot influența atingerea obiectivelor unei organizații și care necesită adoptarea unor decizii privind modul de răspuns. Din această perspectivă, managementul riscurilor reprezintă un instrument destinat sprijinirii procesului decizional și nu doar un mecanism de control.[492]

La nivel internațional, principiile generale ale managementului riscurilor sunt consacrate prin „ISO 31000:2018 - Risk Management – Guidelines”, standard care definește managementul riscurilor ca un proces integrat în guvernanța organizației și recomandă ca evaluarea riscurilor să fie realizată într-o manieră sistematică, structurată și adaptată contextului în care își desfășoară activitatea organizația. Standardul evidențiază că procesul de management al riscurilor include stabilirea contextului, identificarea riscurilor, analiza și evaluarea acestora, tratarea riscurilor, precum și monitorizarea și revizuirea permanentă a eficienței măsurilor adoptate.[493]

În sectorul public, aceste principii sunt dezvoltate în OECD Public Integrity Handbook, care tratează evaluarea riscurilor de integritate ca un element central al sistemului de integritate instituțională. OECD recomandă ca autoritățile publice să identifice în mod sistematic vulnerabilitățile ce pot favoriza conflictele de interese, corupția sau alte abateri de la standardele de integritate și să adopte măsuri preventive proporționale cu nivelul riscurilor identificate. Totodată, se

---

[490] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, Introduction – Risk management in context, p. 1–5.

[491] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management…, 6th ed., Introduction – Risk management, p. 2–5; Chapter 3 – Managing risk, p. 42–57.

[492] HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, Chapter 1 – Introducing Risk, p. 1–5.

[493] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018.

subliniază că evaluarea riscurilor trebuie să fie bazată pe dovezi, să fie periodic actualizată și adaptată particularităților fiecărei instituții publice.[494]

Analiza comparată a doctrinei și a standardelor internaționale relevă existența unor elemente comune privind procesul de management al riscurilor. Astfel, atât literatura de specialitate, cât și standardele internaționale consacră evaluarea riscurilor ca o succesiune logică de activități care include identificarea riscurilor, estimarea probabilității producerii acestora, evaluarea impactului și stabilirea măsurilor de răspuns. Hopkin subliniază că eficiența procesului depinde nu numai de aplicarea unor tehnici de evaluare, ci și de existența unui cadru organizațional (risk management framework) care să stabilească responsabilitățile, procedurile și mecanismele de monitorizare a riscurilor.[495]

Principiile menționate sunt pe deplin aplicabile și în cazul funcționarilor publici cu statut special. Cu toate acestea, obiectul evaluării diferă de cel întâlnit în managementul general al riscurilor. În cadrul prezentei cercetări, evaluarea nu urmărește riscurile financiare, comerciale sau operaționale ale instituției, ci riscurile de integritate generate de exercitarea activităților externe. Din acest motiv, metodologia generală consacrată în standardele internaționale este adaptată specificului funcției publice cu statut special, având ca obiect evaluarea acelor situații care pot afecta legalitatea, imparțialitatea, independența și credibilitatea exercitării atribuțiilor de serviciu.

5.1.2. Adaptarea metodologiei la funcționarii publici cu statut special

Metodologiile moderne de management al riscurilor au fost elaborate pentru a putea fi aplicate într-o gamă largă de organizații și domenii de activitate, având ca obiect evaluarea riscurilor strategice, financiare, operaționale, juridice sau reputaționale. Cu toate acestea, aplicarea acestor metodologii în sectorul public impune adaptarea lor la particularitățile exercitării autorității publice și la exigențele specifice integrității instituționale. În cazul funcționarilor publici cu statut special, această adaptare este indispensabilă, întrucât activitatea profesională presupune exercitarea unor competențe de autoritate publică, accesul la informații cu accesibilitate limitată, utilizarea unor măsuri de constrângere prevăzute de lege și respectarea unor standarde de conduită mai exigente decât cele aplicabile altor categorii de funcționari publici.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) evidențiază că sistemele moderne de integritate publică trebuie să depășească abordarea tradițională, bazată exclusiv pe respectarea formală a normelor, și să adopte un model preventiv fundamentat pe identificarea și evaluarea riscurilor de integritate. Potrivit OECD, instituțiile publice trebuie să identifice domeniile și activitățile care pot genera vulnerabilități, să evalueze probabilitatea și impactul acestora și să stabilească măsuri de prevenire proporționale cu nivelul riscului identificat.[496]

O orientare similară rezultă și din recomandările formulate de GRECO în cadrul Rundei a V-a de evaluare, consacrată prevenirii corupției și promovării integrității în cadrul autorităților executive centrale și al instituțiilor de aplicare a legii. Analiza rapoartelor de evaluare demonstrează că GRECO nu promovează un model unic privind exercitarea activităților externe de către personalul din structurile de aplicare a legii. În schimb, recomandările formulate urmăresc consolidarea mecanismelor de prevenire a conflictelor de interese, instituirea unor proceduri eficiente de autorizare

[494] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020, Chapter 10 – Risk Management.
[495] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management…, Chapter 4 – Risk Management Standards, p. 59–67.
[496] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020, cap. „Risk Management".

sau declarare a activităților externe, dezvoltarea mecanismelor de control intern și asigurarea unei monitorizări permanente a riscurilor de integritate.[497]

Rezultatele analizei comparative realizate în capitolul precedent confirmă această concluzie. Deși statele europene utilizează soluții legislative diferite (interdicții generale, sisteme bazate pe autorizare prealabilă, obligații de notificare sau regimuri diferențiate în funcție de natura activității), toate urmăresc același obiectiv: prevenirea riscurilor care pot afecta exercitarea legală, imparțială și independentă a funcției publice. În consecință, diferențele dintre sistemele naționale nu rezidă atât în scopul urmărit, cât în modalitatea de gestionare a riscurilor generate de activitățile externe.

În cadrul prezentului studiu, activitatea externă nu este considerată, prin ea însăși, un risc de integritate. Riscul rezultă din interacțiunea dintre caracteristicile activității externe și obligațiile legale specifice funcționarului public cu statut special. Prin urmare, aceeași activitate poate genera niveluri diferite de risc în funcție de natura atribuțiilor exercitate, competențele conferite de funcția ocupată, poziția ierarhică a funcționarului și contextul concret în care activitatea este desfășurată. Această abordare permite depășirea clasificărilor rigide bazate exclusiv pe natura activității și orientarea evaluării către analiza efectelor pe care aceasta le poate produce asupra exercitării funcției publice.

Necesitatea unei asemenea abordări este justificată și de particularitățile cadrului normativ aplicabil funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Aceștia exercită atribuții privind prevenirea și combaterea infracționalității, menținerea și restabilirea ordinii și securității publice, gestionarea situațiilor de urgență, protecția frontierei de stat, prevenirea și combaterea corupției în domeniile de competență, precum și alte atribuții care presupun exercitarea autorității publice și administrarea unor informații cu caracter sensibil. În aceste condiții, desfășurarea unor activități externe poate genera riscuri specifice, precum apariția conflictelor de interese, influențarea procesului decizional, utilizarea informațiilor obținute în exercitarea atribuțiilor de serviciu, afectarea imparțialității, diminuarea disponibilității pentru serviciu sau compromiterea imaginii instituției.[498]

Din această perspectivă, metodologia generală a managementului riscurilor trebuie adaptată particularităților funcției publice cu statut special. În cadrul prezentului studiu, evaluarea nu urmărește riscurile economice sau operaționale ale instituției, ci exclusiv riscurile de integritate generate de exercitarea activităților externe. Analiza are în vedere relația dintre activitatea externă și obligațiile legale specifice funcționarului public cu statut special, evaluând atât probabilitatea producerii unui risc de integritate, cât și impactul pe care materializarea acestuia îl poate avea asupra exercitării atribuțiilor de serviciu și asupra interesului public.

Metodologia propusă este fundamentată pe principiul proporționalității și are ca obiectiv diferențierea regimului juridic aplicabil activităților externe în funcție de nivelul riscurilor identificate. În locul unei abordări uniforme, în care toate activitățile externe sunt supuse aceluiași regim juridic, cercetarea propune evaluarea individuală a fiecărei categorii de activități, astfel încât măsurile de reglementare să fie proporționale cu riscurile pe care acestea le generează.

Prin urmare, metodologia elaborată în cadrul prezentului studiu reprezintă o adaptare a principiilor generale ale managementului riscurilor la particularitățile funcției publice cu statut special. Ea urmărește să ofere un instrument obiectiv și transparent pentru evaluarea activităților

[497] COUNCIL OF EUROPE. GRECO Round V Evaluation Reports – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Strasbourg: Council of Europe, 2019–2025.
[498] Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017.

externe și constituie fundamentul științific al modelului de reglementare propus în capitolele următoare.

5.1.3. Definirea riscului de integritate

Determinarea conținutului noțiunii de „risc de integritate" reprezintă o etapă necesară pentru fundamentarea metodologiei utilizate în prezentul studiu. Deși conceptul este frecvent utilizat în documentele internaționale privind integritatea publică și managementul riscurilor, analiza cadrului normativ al Republicii Moldova relevă că acesta nu beneficiază de o definiție legală expresă.

Astfel, Legea integrității nr. 82/2017 reglementează un ansamblu de mecanisme destinate asigurării integrității în sectorul public, inclusiv regimul conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor, al influențelor necorespunzătoare, al cadourilor și al avertizării de integritate, fără a defini însă noțiunea de „risc de integritate". În mod similar, Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne stabilește obligațiile de integritate și incompatibilitățile specifice acestei categorii de funcționari, dar nu utilizează și nu definește conceptul analizat.[499]

Totodată, legislația națională operează cu noțiuni apropiate. În materia evaluării integrității instituționale, Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale și actele normative subsecvente utilizează conceptul de „riscuri de corupție", acestea fiind înțelese ca vulnerabilități sau circumstanțe care pot favoriza manifestarea faptelor de corupție și care trebuie identificate, evaluate și diminuate prin măsuri preventive.[500] Deși între riscurile de corupție și riscurile de integritate există o legătură evidentă, cele două noțiuni nu sunt sinonime. Riscul de corupție reprezintă doar una dintre formele de manifestare a riscului de integritate, acesta din urmă având un domeniu de aplicare mai larg și incluzând orice situație susceptibilă să afecteze exercitarea legală, imparțială și obiectivă a funcției publice.

La nivel internațional, conceptul este utilizat într-o accepțiune mai extinsă. OECD Public Integrity Handbook promovează o abordare bazată pe managementul riscurilor de integritate (integrity risk management), apreciind că instituțiile publice trebuie să identifice și să gestioneze vulnerabilitățile care pot conduce la conflicte de interese, influențe necorespunzătoare, utilizarea abuzivă a funcției publice, corupție sau alte comportamente incompatibile cu interesul public. În această concepție, riscul de integritate nu se limitează la încălcarea efectivă a normelor juridice, ci vizează probabilitatea apariției unor împrejurări care pot compromite exercitarea funcției publice și încrederea societății în instituțiile statului.[501]

Analiza doctrinară privind managementul riscurilor conduce la aceeași concluzie. Atât standardul ISO 31000:2018, cât și literatura de specialitate definesc riscul ca efectul incertitudinii asupra obiectivelor urmărite, evaluarea acestuia realizându-se prin raportare la probabilitatea producerii unui eveniment și la impactul pe care acesta îl poate genera.[502] Aplicarea acestor principii

---

[499] Legea nr. 82 din 25 mai 2017 a integrității; Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

[500] Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; Hotărârea Guvernului privind metodologia de identificare și evaluare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice.

[501] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020, cap. 10 „Risk Management".

[502] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018; HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022; HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016.

în domeniul integrității presupune adaptarea conceptului general de risc la particularitățile exercitării funcției publice și la obligațiile specifice funcționarilor publici cu statut special.

În contextul prezentului studiu, obiectul cercetării îl constituie exclusiv riscurile generate de exercitarea activităților externe. Din această perspectivă, nu orice activitate desfășurată în afara raporturilor de serviciu reprezintă, prin ea însăși, un risc de integritate. Riscul apare numai atunci când caracteristicile activității externe sunt susceptibile să afecteze îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, să influențeze procesul decizional ori să creeze premise pentru apariția unor conflicte de interese, influențe necorespunzătoare sau alte vulnerabilități incompatibile cu statutul funcționarului public.

Având în vedere lipsa unei definiții legale și necesitatea utilizării unui concept operațional în cadrul cercetării, în sensul prezentului studiu, prin „risc de integritate asociat exercitării activităților externe" se înțelege *posibilitatea ca desfășurarea unei activități externe să afecteze, direct sau indirect, exercitarea legală, imparțială, independentă și obiectivă a atribuțiilor funcționarului public cu statut special ori să creeze premise pentru apariția conflictelor de interese, influențelor necorespunzătoare, utilizării abuzive a informațiilor sau resurselor publice, faptelor de corupție ori a altor situații incompatibile cu interesul public*.

Definiția propusă are caracter operațional și nu urmărește redefinirea conceptului general de integritate. Ea permite individualizarea elementelor care vor fi analizate în cadrul evaluării riscurilor și constituie premisa clasificării activităților externe în funcție de nivelul riscului de integritate pe care îl generează.

Aplicarea practică presupune mai întâi verificarea legalității activității și a incompatibilităților prevăzute de lege. Evaluarea riscului intervine pentru activitățile admisibile juridic și pentru fundamentarea unor eventuale propuneri de modificare a legii. Un scor redus nu poate înlătura o interdicție legală.

5.1.4. Criteriile utilizate în evaluarea riscurilor de integritate

Evaluarea riscurilor presupune utilizarea unor criterii obiective care permit aprecierea comparabilă a diferitelor categorii de riscuri și fundamentarea unor decizii proporționale cu nivelul acestora. Literatura de specialitate și standardele internaționale privind managementul riscurilor evidențiază că, indiferent de domeniul de aplicare, analiza riscurilor se bazează pe două criterii fundamentale: probabilitatea producerii riscului și impactul pe care materializarea acestuia îl poate avea asupra obiectivelor urmărite. Aceste criterii stau la baza procesului de evaluare recomandat de standardul ISO 31000:2018 și sunt utilizate constant în literatura de specialitate privind managementul riscurilor.[503]

În domeniul integrității publice, aceste criterii trebuie adaptate specificului funcției publice. Spre deosebire de organizațiile private, unde impactul unui risc este evaluat în principal prin consecințele economice sau operaționale, în cazul funcționarilor publici cu statut special evaluarea trebuie să ia în considerare efectele pe care materializarea riscului le poate produce asupra legalității exercitării atribuțiilor de serviciu, imparțialității, independenței procesului decizional, protecției informațiilor de serviciu și încrederii publicului în instituțiile statului.

---

[503] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018; HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, cap. 10 „Assessing Risks".

Pornind de la aceste considerente, metodologia utilizată în prezenta cercetare are la bază două criterii principale de evaluare: probabilitatea producerii riscului de integritate și impactul pe care materializarea acestuia îl poate avea asupra exercitării funcției publice cu statut special.

Probabilitatea producerii riscului. Probabilitatea exprimă posibilitatea ca desfășurarea unei activități externe să genereze o situație susceptibilă să afecteze exercitarea atribuțiilor funcționarului public cu statut special. Evaluarea probabilității nu urmărește identificarea unor situații pur ipotetice, ci aprecierea șansei reale ca o anumită activitate externă să conducă la apariția unui conflict de interese, a unei influențe necorespunzătoare, la utilizarea informațiilor de serviciu în interes privat sau la alte vulnerabilități de integritate.

În cadrul prezentului studiu, aprecierea probabilității va avea în vedere, cu titlu exemplificativ:

- frecvența desfășurării activității externe;
- caracterul permanent sau ocazional al acesteia;
- gradul de interacțiune cu atribuțiile de serviciu;
- existența unor raporturi cu persoane fizice sau juridice aflate în sfera atribuțiilor funcționarului;
- posibilitatea utilizării informațiilor sau resurselor instituției în interes privat.

Impactul riscului. Impactul reprezintă gravitatea consecințelor pe care materializarea riscului le poate produce asupra exercitării funcției publice, asupra instituției și asupra interesului public.

În cazul funcționarilor publici cu statut special, evaluarea impactului va avea în vedere efectele pe care activitatea externă le poate produce asupra:

- legalității exercitării atribuțiilor de serviciu;
- imparțialității și independenței procesului decizional;
- protecției informațiilor de serviciu;
- utilizării bunurilor și resurselor publice;
- disponibilității pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- imaginii și credibilității instituției;
- încrederii publicului în autoritățile de aplicare a legii.

În literatura de specialitate și în practicile consacrate de management al riscurilor, nivelul riscului este exprimat convențional prin relația dintre probabilitatea producerii unui eveniment și impactul pe care acesta îl poate avea asupra obiectivelor urmărite. Această relație este reprezentată sintetic prin formula: R=P×I unde:

R – nivelul riscului (*Risk*);

P – probabilitatea producerii riscului (*Probability*);

I – impactul (*Impact*).[504]

Relația R = P × I este utilizată ca instrument semicantitativ: se calculează produsul unor scoruri ordinale atribuite probabilității și impactului. Rezultatul nu reprezintă o probabilitate statistică sau o măsurare exactă a riscului. Formula exprimă faptul că nivelul unui risc nu poate fi apreciat exclusiv prin probabilitatea producerii sale sau numai prin gravitatea consecințelor, ci prin analiza cumulativă a ambelor criterii. Astfel, un risc cu probabilitate redusă poate necesita măsuri restrictive dacă impactul său este foarte ridicat, după cum un risc cu probabilitate mare poate fi considerat

[504] HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016. Autorii arată că, în practica managementului riscurilor, riscul este frecvent exprimat ca relația dintre probabilitatea producerii unui eveniment și impactul acestuia (probability of occurrence multiplied by the impact), această abordare fiind utilizată pentru compararea și prioritizarea riscurilor.

acceptabil atunci când consecințele sale sunt limitate. De exemplu, desfășurarea unei activități didactice ocazionale poate prezenta o probabilitate redusă de afectare a integrității și un impact limitat asupra exercitării funcției publice, ceea ce conduce la un nivel redus al riscului și poate justifica un regim juridic permisiv. În schimb, administrarea unei societăți comerciale care desfășoară activități în domenii aflate în competența instituției poate prezenta atât o probabilitate ridicată de apariție a conflictelor de interese, cât și un impact major asupra imparțialității, independenței și credibilității funcției publice, ceea ce determină încadrarea acesteia într-o categorie de risc ridicat sau critic și justifică aplicarea unui regim juridic restrictiv.

În cadrul studiului, relația dintre probabilitate și impact va constitui instrumentul metodologic utilizat pentru clasificarea activităților externe în funcție de nivelul riscului de integritate. Scorul calculat permite încadrarea fiecărei activități într-o categorie de risc (redus, mediu, ridicat sau critic), în vederea stabilirii regimului juridic corespunzător.

În modelul propus, evaluarea riscului susține alegerea proporțională a procedurilor și a măsurilor de control, în limitele legii. Ea nu substituie verificarea incompatibilităților. Dacă o activitate este interzisă de cadrul legal în vigoare, includerea ei într-un regim de notificare ori autorizare poate constitui numai o propunere de modificare legislativă, nu o permisiune actuală.

5.1.5. Scala probabilității producerii riscului

Probabilitatea reprezintă unul dintre cele două criterii fundamentale utilizate în evaluarea riscurilor și exprimă posibilitatea ca o anumită activitate externă să genereze un risc de integritate. În metodologia managementului riscurilor, probabilitatea nu este apreciată prin determinarea exactă a unei valori statistice, ci prin utilizarea unor scale ordinale care permit compararea diferitelor categorii de riscuri în funcție de frecvența sau plauzibilitatea producerii acestora. O asemenea abordare este recomandată de standardele internaționale privind managementul riscurilor și este utilizată pe scară largă în sectorul public, unde evaluarea se bazează, de regulă, pe analiza calitativă sau semi-cantitativă a riscurilor.[505]

În cadrul prezentei cercetări, aprecierea probabilității nu urmărește estimarea matematică a posibilității producerii unui eveniment, ci evaluarea gradului în care exercitarea unei activități externe este susceptibilă să genereze riscuri de integritate. Din această perspectivă, probabilitatea reflectă posibilitatea apariției unor situații care pot afecta exercitarea legală, imparțială și obiectivă a atribuțiilor funcționarului public cu statut special.

Având în vedere caracterul calitativ al evaluării și necesitatea asigurării unei analize unitare a tuturor activităților externe examinate, în cadrul prezentei cercetări se propune utilizarea unei scale ordinale cu cinci niveluri. Alegerea unei asemenea scale este justificată de faptul că aceasta oferă un echilibru între precizia evaluării și ușurința aplicării practice, fiind utilizată frecvent în metodologia managementului riscurilor și în evaluările instituționale bazate pe matricea probabilitate–impact.[506]

În aprecierea probabilității vor fi avute în vedere, în principal, următoarele elemente:

- frecvența desfășurării activității externe;
- durata și caracterul permanent sau ocazional al acesteia;
- gradul de interacțiune dintre activitatea externă și atribuțiile de serviciu;

[505] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31010:2019 – Risk Management – Risk Assessment Techniques. Geneva: ISO, 2019.

[506] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, cap. „Assessing Risks”; HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, capitolele privind evaluarea calitativă și matricea probabilitate–impact.

- existența unor raporturi cu persoane fizice sau juridice aflate în sfera atribuțiilor funcționarului;

- posibilitatea utilizării informațiilor, resurselor sau prestigiului funcției publice în interes privat;

- experiența rezultată din analiza comparativă a reglementărilor și practicilor statelor examinate.

Pe baza acestor criterii, probabilitatea producerii riscului va fi apreciată conform scalei prezentate în tabelul următor.

Scala probabilității producerii riscului de integritate:

Nivel	Denumirea nivelului	Caracterizarea probabilității
1	**Foarte redusă**	**Activitatea externă este puțin susceptibilă să genereze riscuri de integritate. Interacțiunea cu atribuțiile funcției este practic inexistentă sau nesemnificativă.**
2	**Redusă**	**Există posibilitatea apariției unor vulnerabilități izolate, însă acestea sunt puțin probabile și pot fi prevenite prin respectarea obligațiilor de serviciu.**
3	**Moderată**	**Activitatea externă poate genera riscuri de integritate în anumite situații, în funcție de contextul concret și de atribuțiile exercitate.**
4	**Ridicată**	**Există o probabilitate semnificativă ca activitatea externă să conducă la apariția conflictelor de interese sau a altor vulnerabilități de integritate.**
5	**Foarte ridicată**	**Activitatea externă este, prin natura sa sau prin modul de desfășurare, susceptibilă să genereze în mod frecvent și direct riscuri de integritate.**

Utilizarea acestei scale permite aprecierea comparabilă a tuturor activităților externe analizate și asigură aplicarea unor criterii uniforme de evaluare. Totodată, nivelul probabilității nu va fi analizat izolat, ci va fi corelat cu impactul riscului, în vederea determinării nivelului general al riscului de integritate prin matricea de evaluare prezentată în subcapitolul 5.1.7.

Trebuie subliniat că încadrarea unei activități într-un anumit nivel al probabilității nu reprezintă, prin ea însăși, un argument suficient pentru permiterea sau interzicerea acesteia. Probabilitatea constituie doar unul dintre criteriile utilizate în evaluarea riscului, urmând ca aprecierea finală să rezulte din analiza cumulativă a probabilității și impactului. Această abordare permite evitarea unor soluții uniforme și asigură aplicarea principiului proporționalității în stabilirea regimului juridic al activităților externe.

5.1.6. Scala de evaluare a impactului riscului

Impactul reprezintă cel de-al doilea criteriu fundamental utilizat în evaluarea riscurilor de integritate și exprimă gravitatea consecințelor pe care materializarea unui risc le poate produce asupra exercitării funcției publice, asupra instituției și asupra interesului public. În metodologia managementului riscurilor, impactul este analizat în corelație cu probabilitatea producerii riscului, cele două criterii constituind baza determinării nivelului general al riscului.[507]

[507] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31010:2019 – Risk Management – Risk Assessment Techniques. Geneva: ISO, 2019.

În literatura de specialitate se arată că evaluarea impactului urmărește identificarea consecințelor pe care un eveniment de risc le poate avea asupra obiectivelor organizației și asupra capacității acesteia de a-și desfășura activitatea în condiții normale. În sectorul public însă, impactul nu poate fi apreciat exclusiv prin efecte economice sau organizaționale. În cazul funcționarilor publici cu statut special, acesta trebuie analizat și prin prisma consecințelor pe care materializarea riscului le poate produce asupra legalității exercitării atribuțiilor de serviciu, imparțialității funcționarului, încrederii publicului și prestigiului instituției.[508]

Pornind de la aceste particularități, în cadrul prezentei cercetări impactul riscului de integritate reprezintă gravitatea efectelor pe care exercitarea unei activități externe le poate produce asupra îndeplinirii atribuțiilor de serviciu și asupra valorilor care fundamentează exercitarea funcției publice cu statut special.

Evaluarea impactului va avea în vedere, în principal, următoarele criterii:

- posibilitatea afectării legalității exercitării atribuțiilor de serviciu;
- influențarea imparțialității și independenței funcționarului;
- apariția conflictelor de interese;
- utilizarea sau divulgarea informațiilor de serviciu;
- utilizarea necorespunzătoare a bunurilor și resurselor publice;
- afectarea disponibilității pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- afectarea imaginii și credibilității instituției;
- diminuarea încrederii publicului în autoritățile de aplicare a legii.

În vederea asigurării unei evaluări uniforme, impactul va fi apreciat utilizând o scală ordinală cu cinci niveluri, similară celei utilizate pentru evaluarea probabilității.

Scala de evaluare a impactului riscului de integritate

Nivel	Denumirea nivelului	Caracterizarea impactului
1	**Nesemnificativ**	**Consecințele sunt minore și nu afectează exercitarea atribuțiilor de serviciu sau imaginea instituției.**
2	**Redus**	**Pot apărea efecte limitate, ușor de prevenit sau de remediat, fără influență semnificativă asupra funcției publice.**
3	**Moderat**	**Materializarea riscului poate afecta parțial exercitarea atribuțiilor de serviciu și poate necesita măsuri instituționale de remediere.**
4	**Major**	**Consecințele afectează în mod semnificativ imparțialitatea, credibilitatea instituției ori exercitarea atribuțiilor funcționarului public cu statut special.**
5	**Critic**	**Materializarea riscului compromite grav exercitarea funcției publice, afectează interesul public și poate genera răspundere disciplinară, contravențională sau penală.**

Încadrarea impactului într-un anumit nivel nu presupune existența unei încălcări efective a obligațiilor de serviciu, ci exprimă gravitatea potențială a consecințelor pe care activitatea externă le-

[508] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, cap. Assessing Risks și Analysing Risks; HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, capitolele privind evaluarea consecințelor și prioritizarea riscurilor.

ar putea produce în cazul materializării riscului. Din acest motiv, evaluarea impactului are un caracter preventiv și urmărește identificarea vulnerabilităților înainte ca acestea să se transforme în abateri disciplinare sau încălcări ale legii.

În cadrul metodologiei propuse, nivelul impactului va fi analizat întotdeauna împreună cu probabilitatea producerii riscului. Numai evaluarea cumulativă a acestor două criterii permite determinarea nivelului general al riscului de integritate și fundamentarea regimului juridic aplicabil activităților externe. În consecință, o activitate externă care poate produce consecințe deosebit de grave asupra exercitării funcției publice poate fi încadrată într-o categorie superioară de risc chiar dacă probabilitatea producerii acestor consecințe este redusă.

Această abordare corespunde principiului proporționalității și permite diferențierea regimului juridic al activităților externe în funcție de nivelul real al riscurilor de integritate pe care acestea le generează, evitând atât interdicțiile excesive, cât și permiterea nejustificată a unor activități incompatibile cu exercitarea funcției publice.

5.1.7. Matricea de evaluare a riscurilor de integritate

După stabilirea criteriilor de evaluare și definirea scalelor de apreciere a probabilității și impactului, etapa următoare a metodologiei constă în determinarea nivelului general al riscului de integritate. În practica managementului riscurilor, această etapă este realizată prin utilizarea matricei de evaluare a riscurilor (risk matrix), instrument metodologic care permite corelarea probabilității producerii unui risc cu impactul potențial al acestuia și încadrarea riscului într-o categorie de severitate.[509]

Utilizarea matricei de evaluare este recomandată în literatura de specialitate și în standardele internaționale privind managementul riscurilor, deoarece facilitează aprecierea comparabilă a diferitelor categorii de riscuri și sprijină adoptarea unor măsuri de răspuns proporționale cu nivelul acestora. În același timp, matricea contribuie la asigurarea unei abordări unitare a procesului de evaluare, reducând influența aprecierilor exclusiv subiective și sporind transparența procesului decizional.

În cadrul studiului, matricea de evaluare nu urmărește stabilirea unei valori matematice a riscului, ci clasificarea activităților externe în funcție de nivelul riscurilor de integritate pe care acestea le generează. Evaluarea se realizează prin corelarea nivelului probabilității cu nivelul impactului, fiecare dintre acestea fiind apreciat pe baza scalelor ordinale prezentate în subcapitolele precedente.

Rezultatul evaluării conduce la încadrarea fiecărei activități externe într-una dintre următoarele categorii de risc:

- risc redus;
- risc mediu;
- risc ridicat;
- risc critic.

Aceste categorii nu reprezintă forme de răspundere juridică și nici nu califică activitatea externă ca fiind, în mod automat, permisă sau interzisă. Ele exprimă exclusiv nivelul riscului de integritate rezultat în urma aplicării metodologiei de evaluare și constituie fundamentul pentru stabilirea regimului juridic corespunzător fiecărei categorii de activități externe.

În acest sens, activitățile încadrate în categoria riscului redus vor putea fi, de regulă, exercitate fără instituirea unor restricții suplimentare sau, după caz, cu respectarea unor obligații minime de notificare. Activitățile care generează riscuri medii pot justifica instituirea unor mecanisme de control

[509] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31010:2019 – Risk Management – Risk Assessment Techniques. Geneva: ISO, 2019.

preventiv, precum autorizarea prealabilă sau declararea activității. În schimb, activitățile încadrate în categoria riscului ridicat sau critic pot necesita restricții mai severe, inclusiv interdicția exercitării acestora, atunci când riscurile identificate nu pot fi diminuate prin alte măsuri preventive.

Pornind de la aceste considerente, se propune utilizarea următoarei matrice de evaluare:

Matricea de evaluare a riscurilor de integritate

Impact / Probabilitate	1	2	3	4	5
5 – Critic	**Mediu**	**Ridicat**	**Ridicat**	**Critic**	**Critic**
4 – Major	**Redus**	**Mediu**	**Ridicat**	**Ridicat**	**Critic**
3 – Moderat	**Redus**	**Mediu**	**Mediu**	**Ridicat**	**Ridicat**
2 – Redus	**Redus**	**Redus**	**Mediu**	**Mediu**	**Ridicat**
1 – Nesemnificativ	**Redus**	**Redus**	**Redus**	**Redus**	**Mediu**

Legendă:
Redus – risc redus;
Mediu – risc mediu;
Ridicat – risc ridicat;
Critic – risc critic.

Matricea prezentată are caracter metodologic și este elaborată exclusiv în scopul prezentei cercetări. Aceasta nu urmărește înlocuirea mecanismelor indicate de legislație sau alte acte normative, ci oferirea unui instrument obiectiv și transparent pentru evaluarea comparativă a activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special. Aplicarea sa permite fundamentarea unor soluții normative diferențiate, bazate pe nivelul riscurilor de integritate și pe principiul proporționalității.

În consecință, metodologia propusă realizează trecerea de la o abordare bazată exclusiv pe interdicții generale la un model de reglementare fundamentat pe evaluarea riscurilor. În acest model, regimul juridic aplicabil unei activități externe nu este determinat aprioric de natura acesteia, ci de nivelul riscului de integritate rezultat în urma aplicării criteriilor de evaluare dezvoltate în prezentul capitol. Acest model metodologic va constitui baza analizei riscurilor prezentate în subcapitolul următor și, ulterior, a formulării opțiunii de reglementare propuse pentru Republica Moldova.

Pentru a ilustra modul de aplicare a metodologiei propuse, poate fi analizată ipotetic situația unui funcționar public cu statut special din cadrul INI al IGP care intenționează să desfășoare, în timpul liber, activități didactice remunerate legate de preîntâmpinarea traficului și consumului de droguri printre tinerii de la facultățile de biologie și chimie, la invitația unui ONG.

Exemplu de aplicare a metodologiei de evaluare a riscurilor de integritate asupra activității didactice remunerate

Etapa metodologică	Aplicarea la activitatea didactică remunerată
I. Identificarea activității externe	Funcționarul public cu statut special intenționează să desfășoare activități didactice remunerate, în afara programului de serviciu, în cadrul unei instituții de învățământ superior.
II. Identificarea riscurilor de integritate	Pot apărea riscuri privind conflictul de interese, utilizarea informațiilor de serviciu, afectarea disponibilității pentru serviciu și afectarea imaginii instituției.

Etapa metodologică	Aplicarea la activitatea didactică remunerată
III. Evaluarea probabilității	Probabilitatea poate fi apreciată ca **redusă – nivelul 2**, deoarece activitatea este desfășurată în afara programului de serviciu, are caracter transparent și nu presupune, de regulă, exercitarea autorității publice asupra beneficiarilor activității.
IV. Evaluarea impactului	Impactul poate fi apreciat ca **moderat – nivelul 3**, deoarece, în cazul materializării riscului, pot fi afectate disponibilitatea pentru serviciu, confidențialitatea informațiilor sau imaginea instituției.
V. Determinarea nivelului general al riscului	Prin aplicarea matricei: **P = 2**, **I = 3**, rezultă un **risc de integritate mediu**.
VI. Stabilirea regimului juridic recomandat	Activitatea nu justifică o interdicție generală. Riscul poate fi gestionat prin **notificare sau autorizare prealabilă**, verificarea conflictelor de interese, respectarea confidențialității și monitorizarea compatibilității cu atribuțiile de serviciu.

5.2. Analiza riscurilor de integritate asociate exercitării activităților externe

După elaborarea metodologiei de evaluare prezentate în subcapitolul precedent, etapa următoare a cercetării constă în identificarea și analiza principalelor riscuri de integritate asociate exercitării activităților externe de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Necesitatea unei asemenea analize este determinată de faptul că exercitarea unei activități externe nu constituie, prin ea însăși, o încălcare a obligațiilor de serviciu și nici nu reprezintă automat un risc de integritate. Materializarea unui risc depinde de natura activității desfășurate, de atribuțiile funcției exercitate, de contextul concret în care aceasta este realizată și de eficiența mecanismelor instituționale de prevenire și control. Din acest motiv, evaluarea trebuie să fie individualizată și fundamentată pe criterii obiective, evitând atât interdicțiile generale nejustificate, cât și permiterea unor activități susceptibile să afecteze interesul public.

Analiza realizată în capitolul anterior a demonstrat că statele europene utilizează soluții legislative diferite pentru reglementarea activităților externe. Cu toate acestea, indiferent de modelul adoptat, toate urmăresc prevenirea acelorași categorii de riscuri: conflictele de interese, influențele necorespunzătoare, utilizarea abuzivă a informațiilor și resurselor publice, afectarea imparțialității și independenței funcției, diminuarea capacității de exercitare a atribuțiilor de serviciu, compromiterea imaginii instituției și apariția unor dependențe economice incompatibile cu statutul funcționarului public.

În cadrul prezentului studiu, aceste riscuri vor fi analizate prin aplicarea metodologiei dezvoltate în subcapitolul 5.1. Pentru fiecare categorie de risc vor fi identificate circumstanțele în care acesta poate apărea, mecanismele prin care poate afecta exercitarea funcției publice, precum și nivelul probabilității și al impactului pe care îl poate genera. Totodată, analiza va avea în vedere experiența statelor examinate în Capitolul IV și recomandările formulate de organismele internaționale în materia integrității și prevenirii corupției.

Spre deosebire de abordările tradiționale, care pornesc de la calificarea anumitor activități ca fiind permise sau interzise, studiul propune o analiză mai individualizată legată de evaluarea riscurilor de integritate. Astfel, obiectul cercetării nu îl constituie activitățile externe în sine, ci vulnerabilitățile pe care acestea le pot genera în raport cu exercitarea funcției publice cu statut special. În această perspectivă, aceeași activitate externă poate determina niveluri diferite de risc, în funcție de atribuțiile

concrete ale funcționarului, poziția ocupată, natura relațiilor profesionale și existența unor mecanisme eficiente de prevenire și control.

Rezultatele analizei vor permite formularea unor propuneri de modificare a actelor normative, bazate pe principiul proporționalității. În consecință, regimul juridic recomandat pentru fiecare categorie de activități externe nu va reprezenta o soluție prestabilită, ci rezultatul evaluării obiective a riscurilor de integritate identificate în cadrul prezentei cercetări.

5.2.1. Riscul apariției conflictelor de interese

Riscul apariției conflictelor de interese constituie una dintre cele mai importante vulnerabilități asociate exercitării activităților externe de către funcționarii publici cu statut special. Importanța acestui risc rezultă din posibilitatea ca raporturile profesionale, economice sau personale create în afara serviciului să interfereze cu exercitarea atribuțiilor publice și să afecteze imparțialitatea și obiectivitatea funcționarului. OECD subliniază că situațiile de conflict de interese, atunci când nu sunt identificate și gestionate corespunzător, pot afecta integritatea funcționarilor, a deciziilor și a instituțiilor publice, iar în formele cele mai grave pot conduce la influențarea procesului decizional de către interese private.[510]

În cadrul prezentei cercetări este necesară distincția dintre „conflictul de interese ca situație juridică deja identificabilă" și „riscul apariției conflictului de interese". Primul este reglementat prin norme juridice care stabilesc obligații de declarare, evitare și soluționare, în timp ce al doilea exprimă probabilitatea ca exercitarea unei activități externe să creeze condițiile în care interesul personal al funcționarului ar putea interfera cu exercitarea atribuțiilor sale. Din perspectiva managementului riscurilor, analiza trebuie să înceapă înainte de apariția conflictului real, prin identificarea circumstanțelor care pot favoriza dezvoltarea acestuia.

Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale definește conflictul de interese ca situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților care îi revin potrivit legii. Aceeași lege definește interesul personal într-o accepțiune largă, acesta putând rezulta inclusiv din activitățile desfășurate de persoană în calitate privată, din relațiile cu persoane apropiate, persoane juridice, agenți economici și organizații necomerciale. Funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special, sunt incluși expres printre subiecții declarării.

Această configurație juridică este deosebit de relevantă pentru obiectul prezentului studiu. O activitate externă poate constitui sursa unui interes personal independent de existența unei conduite ilegale. Remunerația primită, raportul contractual cu beneficiarul activității, relațiile profesionale create, obligația de loialitate față de un angajator extern sau interesul pentru dezvoltarea unei afaceri proprii pot genera legături care, ulterior, să interfereze cu atribuțiile funcției publice. Prin urmare, problema esențială nu este doar dacă funcționarul s-a aflat deja într-un conflict de interese, ci dacă activitatea externă creează o expunere suficient de importantă pentru a justifica aplicarea unor măsuri preventive.

Literatura privind integritatea publică confirmă această relație. În tipologia încălcărilor de integritate elaborată de Huberts și colaboratorii săi, activitățile externe sunt tratate distinct ca sursă posibilă de interferență între interesul privat și interesul public sau organizațional.[511] În această

[510] Conflict of interest. https://www.oecd.org/en/topics/conflict-of-interest.html

[511] HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building Ethical Organisations: The Importance of Organisational Integrity Systems", în: GRAYCAR, Adam (ed.). Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 449–462.

abordare, problema nu constă în simpla existență a activității externe, ci în posibilitatea ca aceasta să creeze o interferență reală sau potențială între rolul privat și cel public al persoanei.

În cazul funcționarilor publici cu statut special, riscul prezintă o relevanță sporită deoarece atribuțiile exercitate pot include autorizarea, controlul, supravegherea, aplicarea sancțiunilor, efectuarea investigațiilor, accesul la informații nepublice sau participarea la luarea unor decizii care afectează drepturile și interesele persoanelor fizice și juridice. În asemenea condiții, activitatea externă poate crea o relație economică sau profesională cu persoane asupra cărora funcționarul exercită, direct sau indirect, competențe publice.

Riscul poate apărea în forme diferite. O primă situație este aceea în care beneficiarul activității externe intră ulterior în raporturi cu instituția publică. De exemplu, un funcționar care desfășoară activități de consultanță pentru o întreprindere poate fi pus în situația de a participa, în exercitarea funcției publice, la verificarea, autorizarea sau examinarea unei situații care privește aceeași întreprindere.

O a doua situație poate apărea atunci când activitatea externă este desfășurată într-un domeniu apropiat de competențele funcției publice. În acest caz, chiar dacă beneficiarul concret nu este supus unei proceduri sau unui control la momentul începerii activității, probabilitatea suprapunerii ulterioare dintre interesele private și atribuțiile publice este mai ridicată. Riscul devine cu atât mai important cu cât funcționarul deține competențe decizionale, de control, de autorizare sau de investigare.

O a treia situație este aceea în care venitul obținut din activitatea externă devine semnificativ pentru situația economică a funcționarului. În asemenea cazuri, dependența economică față de beneficiarul activității poate influența comportamentul funcționarului sau poate crea cel puțin aparența că deciziile sale publice nu mai sunt pe deplin independente. Această situație va fi analizată separat în subcapitolul consacrat riscului dependenței economice, dar trebuie remarcat că ea poate funcționa concomitent și ca factor de amplificare a riscului de conflict de interese.

Din perspectiva evaluării, probabilitatea apariției conflictului de interese crește atunci când există o apropiere evidentă între activitatea externă și atribuțiile funcției, atunci când activitatea este permanentă și remunerată semnificativ, când beneficiarii acesteia aparțin unui sector aflat în aria de competență a instituției sau când funcționarul dispune de putere decizională ori de control în raport cu interesele respective. În schimb, probabilitatea este mai redusă atunci când activitatea externă este ocazională, transparentă, fără legături cu domeniul funcției și fără raporturi economice cu persoane aflate în sfera competențelor funcționarului.

Impactul materializării riscului trebuie apreciat prin raportare la consecințele pe care conflictul de interese le poate produce asupra exercitării funcției publice. Acestea pot include afectarea imparțialității unei decizii, compromiterea obiectivității unei verificări, favorizarea unui beneficiar privat, diminuarea încrederii în instituție sau necesitatea retragerii funcționarului din anumite procese decizionale. Legea nr. 133/2016 prevede mecanisme distincte pentru conflictele potențiale, reale și consumate, precum și măsuri de soluționare care pot include restricționarea accesului la informații, redistribuirea sarcinilor, transferarea într-o altă funcție sau delegarea responsabilității decizionale unei alte persoane.[512]

[512]Runda a cincea de evaluare: Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023). https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aec9a7

Datele examinate de GRECO în Republica Moldova confirmă relevanța acestui risc pentru Poliție și Poliția de Frontieră. Raportul Rundei a V-a arată că, pentru perioada analizată, registrele instituționale conțineau un număr limitat de declarații privind conflictele de interese, iar echipa de evaluare a subliniat necesitatea creșterii gradului de conștientizare a personalului în această materie. Mai important pentru obiectul prezentului studiu, GRECO a constatat că activitățile externe plătite neautorizate pot constitui o vulnerabilitate, pot genera situații de conflict de interese și necesită un cadru realist, clar și eficient, inclusiv criterii neechivoce, proceduri adecvate și mecanisme eficace de supraveghere.[513]

Această constatare susține abordarea adoptată în prezentul studiu: activitatea externă nu trebuie tratată automat ca un conflict de interese, dar trebuie evaluată ca potențială sursă a acestuia. Diferența este importantă atât juridic, cât și metodologic. O interdicție generală pornește de la prezumția că riscul este identic pentru toate activitățile, în timp ce metodologia propusă pornește de la analiza caracteristicilor concrete ale activității și ale funcției.

Astfel, o activitate didactică desfășurată în afara programului de serviciu, într-un domeniu fără legătură directă cu competențele funcționarului, poate prezenta o probabilitate redusă de conflict de interese. Aceeași activitate poate însă dobândi un nivel de risc superior atunci când funcționarul participă, în exercitarea funcției publice, la proceduri care privesc instituția beneficiară sau persoanele responsabile de remunerarea sa. În mod similar, o activitate de consultanță poate avea un nivel de risc diferit în funcție de beneficiarul serviciului, domeniul consultanței și poziția concretă ocupată în cadrul MAI.

Prin urmare, pentru evaluarea riscului apariției conflictelor de interese în raport cu activitățile externe, studiul preia în vedere, cu prioritate:

- legătura dintre activitatea externă și atribuțiile de serviciu;
- identitatea și domeniul de activitate al beneficiarului;
- caracterul remunerat sau neremunerat al activității;
- nivelul și regularitatea beneficiilor economice obținute;
- existența unor competențe decizionale, de control, autorizare sau investigare;
- posibilitatea suprapunerii dintre relațiile private și obligațiile publice;
- existența unor mecanisme capabile să elimine sau să reducă riscul fără interzicerea activității.

Din perspectiva metodologiei elaborate în subcapitolul 5.1, evaluarea trebuie să fie orientată spre prevenție. OECD recomandă o abordare strategică, bazată pe identificarea pozițiilor și domeniilor vulnerabile, pe declararea conflictelor reale, aparente sau potențiale și pe existența unor măsuri instituționale de gestionare și soluționare.[514] În aceeași logică, managementul riscurilor de integritate trebuie să permită adaptarea controalelor la contextul instituției și la natura vulnerabilităților identificate, nu aplicarea mecanică a acelorași restricții în toate situațiile.

În concluzie, riscul apariției conflictelor de interese reprezintă una dintre principalele dimensiuni în funcție de care trebuie evaluată compatibilitatea activităților externe cu funcția publică cu statut special. Nivelul acestui risc nu poate fi determinat exclusiv prin denumirea activității și nici prin caracterul ei remunerat sau neremunerat. El rezultă din relația concretă dintre activitatea externă, interesul personal, beneficiarul activității și atribuțiile funcției exercitate. Din acest motiv, răspunsul normativ trebuie să fie diferențiat: unele riscuri pot fi gestionate prin declarare și notificare, altele prin autorizare și condiții speciale, iar activitățile în cazul cărora conflictul structural nu poate fi eliminat pot justifica menținerea unei interdicții.

[513] Ibidem.
[514] Conflict of interest. https://www.oecd.org/en/topics/conflict-of-interest.html

5.2.2. Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu

Exercitarea funcției publice cu statut special oferă acces la informații, baze de date, documente, mijloace tehnice și alte resurse instituționale care nu sunt disponibile publicului larg și care sunt puse la dispoziția funcționarului exclusiv pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Din acest motiv, desfășurarea unei activități externe poate genera un risc distinct de integritate atunci când între activitatea respectivă și resursele funcției apare o legătură susceptibilă să producă un avantaj personal, profesional sau patrimonial.

În cadrul prezentului studiu, informațiile de serviciu și resursele instituționale sunt examinate împreună, deoarece, deși au un regim juridic diferit, riscul de integritate are aceeași sursă: posibilitatea folosirii în interes privat a unor avantaje care au devenit accesibile persoanei exclusiv datorită funcției publice exercitate. În literatura privind integritatea administrației publice, utilizarea necorespunzătoare a informațiilor, abuzul de discreție și exploatarea resurselor publice sunt analizate printre formele relevante de abatere de la standardele integrității publice. Graycar include, între tipurile de comportamente asociate vulnerabilităților de corupție și integritate, folosirea necorespunzătoare a informațiilor, abuzul de discreție și exploatarea conflictelor de interese. [515]

Cadrul normativ aplicabil funcționarilor publici cu statut special din sitemul Ministerului Afacerilor Interne conține o interdicție expresă în această materie. Articolul 52 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 288/2016 interzice utilizarea în interes personal sau în alte scopuri decât cele de serviciu a mijloacelor financiare, tehnico-materiale, echipamentelor speciale informaționale și a altor bunuri ale statului, precum și a informațiilor de serviciu puse la dispoziția funcționarului ori la care acesta are acces în virtutea atribuțiilor exercitate. În același timp, art. 50 lit. k) stabilește obligația de întreținere și administrare eficientă a tehnicii și patrimoniului încredințat pentru uzul de serviciu.[516]

Importanța acestor interdicții devine mai evidentă în contextul activităților externe. O activitate externă poate crea interesul sau motivația pentru valorificarea unor informații ori resurse dobândite în exercitarea funcției. Aceasta nu presupune neapărat divulgarea formală a unor informații clasificate. Riscul poate apărea și prin utilizarea unor date nepublice, a cunoștințelor operaționale, a informațiilor privind procedurile interne, a contactelor profesionale sau a posibilității de acces rapid la anumite informații în beneficiul activității private.

Astfel, riscul poate lua mai multe forme. O primă formă constă în utilizarea directă a informației de serviciu, de exemplu atunci când o informație obținută în exercitarea funcției este valorificată în cadrul unei activități de consultanță, expertiză, intermediere sau reprezentare. O a doua formă constă în avantajul informațional indirect, atunci când funcționarul nu transmite propriu-zis date confidențiale, dar utilizează cunoașterea procedurilor interne, priorităților de control, practicilor instituționale sau vulnerabilităților sistemului pentru a favoriza activitatea proprie ori interesele unui beneficiar extern.

O a treia formă este reprezentată de utilizarea resurselor materiale sau tehnice ale instituției, inclusiv a echipamentelor informatice, mijloacelor de comunicație, transportului, spațiilor, programelor informatice, accesului la baze de date sau a timpului de serviciu pentru realizarea unor activități private. Riscul nu trebuie apreciat exclusiv prin valoarea economică a resursei utilizate. Chiar și folosirea aparent minoră a unui instrument instituțional poate crea o legătură necorespunzătoare între funcția publică și interesul privat.

---

[515] GRAYCAR, Adam. „Corruption and Public Administration”, în: GRAYCAR, Adam (ed.). Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 1–4.

[516] Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 50 lit. k) și art. 52 alin. (1) lit. a).

O formă mai puțin evidentă, dar importantă pentru prezenta cercetare, este valorificarea poziției și a rețelelor profesionale create prin exercitarea funcției. În anumite situații, activitatea externă poate beneficia de autoritatea, prestigiul, relațiile profesionale sau posibilitatea de acces pe care funcția le oferă. De exemplu, o activitate de consultanță privată poate deveni atractivă tocmai datorită experienței, relațiilor și informațiilor acumulate în exercitarea unei funcții cu atribuții de autorizare, control, sancționare sau investigare. În asemenea situații, delimitarea dintre valorificarea legitimă a experienței profesionale și utilizarea necorespunzătoare a avantajelor funcției trebuie realizată printr-o evaluare atentă a circumstanțelor concrete.

OECD plasează managementul riscurilor de integritate și mecanismele de control intern în centrul prevenirii vulnerabilităților din sectorul public, insistând asupra identificării contextuale a riscurilor și a aplicării unor măsuri de control adaptate acestora. În aceeași logică, controlul riscurilor trebuie să urmărească nu doar abaterile deja consumate, ci și situațiile care creează condiții favorabile utilizării funcției sau resurselor publice în alte scopuri decât cele instituționale.[517]

În evaluarea probabilității producerii acestui risc trebuie avute în vedere, în principal, raportul dintre activitatea externă și atribuțiile funcției, tipul de informații la care funcționarul are acces, natura resurselor aflate la dispoziția sa și interesul pe care acestea îl pot prezenta pentru beneficiarul activității externe. Probabilitatea crește atunci când activitatea externă se desfășoară într-un domeniu apropiat de competențele profesionale ale funcționarului ori când beneficiarii acesteia sunt persoane sau entități care pot avea interes în informațiile, relațiile sau resursele la care acesta are acces.

În acest sens, nu toate funcțiile publice cu statut special prezintă același nivel de expunere. Un funcționar cu acces la baze de date operative, informații privind investigații, sisteme informaționale interne sau date privind persoane și entități supuse verificării instituției se află într-o situație diferită de cea a unui funcționar care nu are asemenea atribuții. Prin urmare, evaluarea riscului trebuie să combine analiza activității externe cu analiza funcției concrete exercitate.

Impactul materializării acestui risc poate fi semnificativ. Utilizarea necorespunzătoare a informațiilor de serviciu poate afecta confidențialitatea, drepturile persoanelor vizate, desfășurarea unor activități investigative sau operative și credibilitatea instituției. Utilizarea bunurilor și resurselor publice în interes privat poate genera prejudicii materiale, poate afecta disciplina instituțională și poate crea percepția că funcția publică este exercitată pentru obținerea unor avantaje personale.

Din perspectiva metodologiei propuse în prezentul studiu, riscul trebuie apreciat diferențiat. De exemplu, o activitate artistică sau sportivă fără legătură cu atribuțiile profesionale va genera, în mod obișnuit, o probabilitate redusă a utilizării informațiilor de serviciu. În schimb, activitățile de consultanță, expertiză privată, reprezentare a terților sau prestare de servicii în domenii apropiate de competențele instituției pot prezenta o probabilitate și un impact considerabil mai ridicate.

Această diferențiere confirmă o constatare importantă pentru metodologia cercetării: nivelul riscului nu poate fi determinat numai prin denumirea activității externe. Aceeași activitate poate prezenta niveluri diferite de risc în funcție de poziția ierarhică din sistem concret exercitată, accesul la informații, natura atribuțiilor, beneficiarul activității și posibilitatea utilizării resurselor instituționale.

Prin urmare, prevenirea riscului utilizării informațiilor și resurselor de serviciu trebuie să se bazeze pe evaluarea legăturii concrete dintre activitatea externă și funcția exercitată. Activitățile fără puncte reale de contact cu atribuțiile profesionale pot fi supuse unui regim mai flexibil, în timp ce activitățile care presupun valorificarea informațiilor, expertizei instituționale, relațiilor profesionale

[517] Risk management: OECD Public Integrity Handbook. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en/full-report/risk-management_bcd348bd.html

sau resurselor publice justifică aplicarea unor mecanisme de control mai riguroase, inclusiv autorizarea prealabilă sau, în cazurile în care riscul nu poate fi gestionat prin măsuri preventive, interdicția exercitării acestora.

5.2.3. Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției

Expresia „influență necorespunzătoare" este consacrată expres de Legea integrității nr. 82/2017, în timp ce „influență externă" este mai largă și poate include și influențe legitime. Legea delimitează influența necorespunzătoare de manifestările de corupție, dar cele două fenomene sunt apropiate funcțional și pot avea factori de risc comuni.

Exercitarea activităților externe poate extinde semnificativ sfera relațiilor profesionale, economice și personale ale funcționarului public cu statut special, creând noi puncte de interacțiune între interesul privat și exercitarea autorității publice. Din această perspectivă, un risc distinct îl reprezintă posibilitatea ca raporturile stabilite în contextul activității externe să fie utilizate pentru exercitarea unor presiuni asupra funcționarului, pentru solicitarea unor favoruri sau intervenții ori, în forme mai grave, pentru atragerea acestuia în manifestări de corupție.

Influențele necorespunzătoare și corupția sunt fenomene apropiate, dar nu identice. Potrivit Legii integrității nr. 82/2017, influența necorespunzătoare constă în imixtiunea ilegală a unor terțe persoane în activitatea profesională a agentului public, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în scopul determinării acestuia să acționeze într-un anumit mod, fără ca intervenția respectivă să fie însoțită de promisiunea, oferirea sau acordarea unor avantaje necuvenite. În schimb, aceeași lege definește corupția prin utilizarea funcției contrar legii, în interes privat, și definește riscul de corupție ca probabilitatea producerii unei manifestări de corupție care afectează realizarea obiectivelor entității publice.[518]

Această delimitare este importantă pentru prezenta cercetare. Nu orice influență necorespunzătoare conduce la corupție, după cum nici orice faptă de corupție nu este precedată în mod necesar de o presiune externă identificabilă. Cu toate acestea, activitățile externe pot crea relații de dependență, obligații de reciprocitate și canale de comunicare prin care influențele necorespunzătoare sau încercările de corupere devin mai probabile. Din acest motiv, cele două categorii de risc pot fi analizate împreună, cu păstrarea distincției lor juridice.

Legătura dintre activitatea externă și influența necorespunzătoare nu rezultă din simpla existență a contactelor cu persoane din afara instituției. Funcționarii publici interacționează în mod legitim cu cetățenii, organizațiile și sectorul privat. Riscul apare atunci când relația creată printr-o activitate externă generează o așteptare de reciprocitate sau permite beneficiarului, angajatorului, partenerului ori clientului extern să solicite funcționarului un comportament favorabil în exercitarea atribuțiilor sale publice.

De exemplu, un funcționar care desfășoară o activitate remunerată pentru o persoană juridică poate fi ulterior solicitat să faciliteze obținerea unor informații, să accelereze o procedură, să intervină pe lângă colegi, să evite efectuarea unui control sau să adopte o atitudine favorabilă față de o persoană cu care a stabilit relații în cadrul activității externe. În asemenea situații, raportul privat poate deveni canalul prin care interesul extern încearcă să pătrundă în sfera exercitării competențelor publice.

Riscul este mai pronunțat în cazul funcțiilor care presupun atribuții de control, investigare, autorizare, sancționare, supraveghere, acces la informații sensibile sau exercitarea unor competențe discreționare. În asemenea poziții, beneficiarul unei activități externe poate avea un interes direct sau indirect în deciziile funcționarului ori în capacitatea acestuia de a influența comportamentul altor

[518] Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, art. 3, definițiile noțiunilor „corupție", „influență necorespunzătoare" și „risc de corupție".

persoane din cadrul instituției. Caracterul sensibil al unor asemenea funcții este reflectat și în evaluarea GRECO privind Republica Moldova, care arată că sistemul de management al riscurilor din Poliție și Poliția de Frontieră include inventarierea funcțiilor sensibile și măsuri de control raportate la probabilitatea și impactul riscurilor.[519]

Un mecanism de risc distinct îl reprezintă formarea treptată a unor obligații de reciprocitate. Nu toate influențele apar sub forma unei presiuni directe sau a unei solicitări explicite. Unele se pot dezvolta progresiv prin relații profesionale repetate, avantaje acordate în cadrul activității externe, promisiunea continuării colaborării, facilitarea accesului la alte oportunități profesionale sau economice ori prin apropierea personală față de beneficiarii activității. OECD atrage atenția, într-un context mai larg al integrității publice, că influența necorespunzătoare poate fi exercitată inclusiv prin manipularea informațiilor furnizate decidentului sau prin crearea unor legături sociale și emoționale apropiate.[520]

În raport cu activitățile externe, această constatare este deosebit de relevantă. Un raport contractual repetat poate transforma beneficiarul activității într-o sursă importantă de venit sau într-un partener profesional de care funcționarul devine interesat să mențină o relație favorabilă. În asemenea circumstanțe, presiunea nu trebuie să fie întotdeauna explicită. Simplul risc al pierderii colaborării sau al unor venituri suplimentare poate influența disponibilitatea funcționarului de a respinge anumite solicitări. Acest aspect se intersectează cu riscul dependenței economice, care va fi analizat separat, dar care poate funcționa ca factor de amplificare a influenței necorespunzătoare și a riscului de corupție.

O altă situație vulnerabilă poate apărea atunci când activitatea externă permite formarea unor relații apropiate cu persoane interesate de activitatea instituției. De exemplu, prestarea unor servicii de consultanță, expertiză, intermediere sau reprezentare poate crea contacte repetate cu persoane fizice sau juridice care, ulterior, pot deveni subiecți ai unor verificări, controale sau proceduri desfășurate de instituția în care activează funcționarul. Într-un asemenea caz, relația externă nu constituie, prin ea însăși, o manifestare de corupție, dar poate crește probabilitatea solicitării unei intervenții sau a unui tratament preferențial.

În formele cele mai grave, relația dezvoltată prin activitatea externă poate facilita trecerea de la influență la corupție. De exemplu, beneficiarul activității poate condiționa continuarea raportului contractual, majorarea remunerației sau oferirea altor avantaje de adoptare a unei anumite conduite în exercitarea funcției publice. În acest moment, problema nu mai privește numai existența unei presiuni externe, ci posibilitatea utilizării funcției publice pentru satisfacerea unui interes privat.

Cadrul normativ național tratează separat, dar complementar, cele două situații. Articolul 17 din Legea nr. 82/2017 stabilește că activitatea profesională a agentului public trebuie să se desfășoare în afara influențelor necorespunzătoare și prevede obligații privind respingerea, denunțarea și tratarea acestora. Articolul 18 impune neadmiterea și denunțarea încercărilor de implicare în manifestări de corupție și stabilește obligațiile instituționale și individuale aferente.[521]

Relevanța practică a acestui risc pentru instituțiile de aplicare a legii este confirmată de constatările GRECO. Raportul Rundei a V-a arată că registrul consolidat al riscurilor al Poliției pentru anul 2023 cuprindea, între altele, riscuri privind nedeclararea influențelor necorespunzătoare,

[519] Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023).
[520] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 223.
[521] Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, art. 17–18.

manifestările de corupție, nerespectarea regimului incompatibilităților și restricțiilor, conflictele de interese, tolerarea corupției și favoritismul. În cazul Poliției de Frontieră, registrul de risc includea, de asemenea, riscuri de fraudă și corupție și vulnerabilități conexe.[522]

O importanță specială pentru obiectul studiului o are constatarea GRECO referitoare la activitățile externe remunerate desfășurate informal de unii angajați ai Poliției și Poliției de Frontieră. Echipa de evaluare a considerat că fenomenul reprezintă o vulnerabilitate instituțională și a recomandat dezvoltarea și adaptarea cadrului normativ pentru limitarea riscurilor de integritate și supravegherea efectivă a activităților externe. GRECO a legat această problemă și de nivelul redus al remunerației, apreciind că situația poate favoriza activități externe neautorizate și conflicte de interese.[523]

Din perspectiva prezentei cercetări, activitatea externă desfășurată informal generează un risc suplimentar nu numai pentru că poate încălca regimul incompatibilităților, ci și pentru că se situează în afara mecanismelor de transparență și control instituțional. Atunci când instituția nu cunoaște existența activității, identitatea beneficiarilor, natura raporturilor economice și valoarea avantajelor obținute, devine dificilă identificarea relațiilor susceptibile să genereze presiuni, dependențe sau solicitări necorespunzătoare.

În evaluarea probabilității producerii riscului influențelor necorespunzătoare și al corupției, prezenta cercetare ia în considerare, în principal:

- existența unei legături între beneficiarul activității externe și sfera de competență a funcționarului sau a instituției;
- caracterul permanent sau ocazional al raportului extern;
- valoarea și regularitatea avantajelor economice obținute;
- gradul de dependență profesională sau economică față de beneficiar;
- competențele decizionale, de control, autorizare, sancționare sau investigare ale funcționarului;
- posibilitatea beneficiarului de a solicita informații, intervenții sau tratament preferențial;
- caracterul transparent, declarat sau autorizat al activității;
- existența unor mecanisme eficiente de raportare a presiunilor și încercărilor de corupere.

Impactul materializării acestui risc poate varia de la afectarea punctuală a unei decizii administrative până la compromiterea unor activități operative sau investigative, favorizarea unor persoane, divulgarea unor informații, aplicarea selectivă a legii ori dezvoltarea unor relații sistematice de corupție. La nivel instituțional, asemenea situații pot afecta legalitatea activității, disciplina profesională, credibilitatea autorității și încrederea societății.

În același timp, analiza nu trebuie să conducă la concluzia că orice relație profesională externă reprezintă, în mod inevitabil, un canal de influență sau de corupție. OECD subliniază că gestionarea riscurilor de integritate trebuie să fie contextuală și adaptată specificului instituției, iar sistemele de control trebuie să combine prevenirea, detectarea și reacția la fraudă și corupție, pe baza evaluării reale a vulnerabilităților.[524]

Astfel, o activitate didactică ocazională, desfășurată transparent, pentru o remunerație stabilită în condiții obișnuite și fără legături cu atribuțiile de serviciu, poate prezenta un nivel redus al acestui

[522] Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023).
[523] Ibidem.
[524] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020, pp. 153–156.

risc. În schimb, o activitate permanentă de consultanță pentru persoane sau întreprinderi care au interese în raport cu instituția în care funcționarul activează poate genera un nivel ridicat de expunere la influențe necorespunzătoare și corupție. Diferența nu rezultă din denumirea formală a activității, ci din structura relației create prin aceasta.

Prin urmare, evaluarea riscului influențelor necorespunzătoare și al corupției trebuie să urmărească gradul de expunere creat de activitatea externă. Cu cât aceasta generează relații economice stabile, obligații profesionale față de terți, contacte cu persoane interesate de activitatea instituției sau dependențe financiare semnificative, cu atât probabilitatea apariției unor solicitări necorespunzătoare este mai ridicată. În schimb, transparența activității, lipsa legăturii cu atribuțiile de serviciu, mecanismele de autorizare și posibilitatea verificării beneficiarilor pot reduce nivelul riscului.

Activitățile externe pot constitui un factor de expunere la influențe necorespunzătoare și manifestări de corupție atunci când creează dependențe, obligații de reciprocitate sau relații cu persoane interesate de exercitarea atribuțiilor publice. Riscul nu justifică interzicerea nediferențiată a tuturor activităților externe, dar impune identificarea domeniilor și funcțiilor vulnerabile, verificarea naturii beneficiarilor și instituirea unor mecanisme eficiente de notificare, autorizare, monitorizare și raportare. Această abordare corespunde logicii preventive a managementului riscurilor de integritate: intervenția normativă trebuie să aibă loc înainte ca relația privată să se transforme într-un canal de presiune sau într-un mecanism de corupție.

5.2.4. Riscul afectării imparțialității și independenței funcției

Riscul afectării imparțialității și independenței exercitării funcției reprezintă o consecință distinctă a implicării funcționarului public cu statut special în activități externe care generează interese, obligații profesionale, relații economice sau forme de loialitate susceptibile să influențeze modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu. Deși acest risc este strâns legat de conflictele de interese și de influențele necorespunzătoare, el nu se confundă cu acestea. Conflictul de interese privește existența unei interferențe între interesul privat și obligația publică, iar influența necorespunzătoare presupune o intervenție exercitată asupra funcționarului; în schimb, afectarea imparțialității și independenței privește modul în care asemenea factori pot influența procesul de apreciere, alegere și acțiune al funcționarului în exercitarea competențelor sale.

În accepțiunea prezentului studiu, independența nu este utilizată în sensul unei autonomii instituționale absolute a funcționarului public cu statut special. Activitatea structurilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este organizată, în mod firesc, potrivit competențelor legale și raporturilor ierarhice specifice serviciului public. În acest context, independența trebuie înțeleasă în sens funcțional: capacitatea funcționarului de a-și exercita atribuțiile în limitele legii, ale competențelor conferite și ale ordinelor legale, fără ca aprecierea sa profesională să fie deturnată de interese private, obligații asumate în cadrul unei activități externe sau dependențe față de persoane din afara instituției.

Această interpretare corespunde standardelor de integritate aplicabile funcției publice. OECD plasează imparțialitatea printre valorile esențiale ale serviciului public și o raportează la obligația funcționarului de a servi interesul public, iar nu propriul interes particular. Totodată, standardele OECD privind conflictele de interese pornesc de la ideea că deciziile și recomandările funcționarului trebuie fundamentate pe lege, politicile aplicabile și circumstanțele obiective ale fiecărui caz, fără ca interesele sau afilierile personale, profesionale ori politice să compromită procesul decizional.[525]

[525] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service , OECD/LEGAL/0316, 2003, pp. 5–8.

Aceeași orientare se regăsește în cadrul normativ național. Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne definește imparțialitatea prin necesitatea manifestării unei atitudini obiective și neutre față de interesele personale, economice, politice, religioase și de altă natură. Totodată, integritatea profesională este asociată capacității de exercitare imparțială și independentă a atribuțiilor, fără abuz și cu respectarea interesului public, iar principiul priorității interesului public impune plasarea acestuia deasupra interesului personal.[526]

În raport cu obiectul prezentei cercetări, problema principală constă în faptul că o activitate externă poate crea o a doua sferă de obligații și interese, paralelă raportului de serviciu. Funcționarul poate dobândi obligații față de un angajator extern, un client, un partener comercial, o organizație profesională, o asociație sau o altă entitate cu care colaborează. Aceste obligații nu sunt, prin ele însele, ilicite. Riscul apare atunci când interesul funcționarului de a păstra relația externă, remunerația, reputația profesională sau perspectiva unor beneficii viitoare începe să influențeze modul în care acesta exercită atribuțiile funcției publice.

Afectarea imparțialității fără existența unei presiuni directe. Un aspect important este că imparțialitatea poate fi afectată chiar și în lipsa unei solicitări explicite din partea beneficiarului activității externe. Funcționarul poate anticipa interesele persoanei sau entității de care este legat printr-un raport privat și își poate adapta conduita profesională fără ca asupra sa să fie exercitată o presiune directă.

De exemplu, un funcționar care prestează în mod regulat servicii pentru o anumită întreprindere poate manifesta o atitudine mai favorabilă față de aceasta, poate evita adoptarea unor măsuri susceptibile să afecteze relația contractuală sau poate interpreta anumite circumstanțe într-un mod mai avantajos beneficiarului activității externe. Într-o asemenea situație, mecanismul de afectare a imparțialității este mai subtil decât influența necorespunzătoare: funcționarului nu i se solicită neapărat să acționeze într-un anumit mod, însă existența relației private poate influența aprecierea profesională.

Această distincție justifică examinarea separată a prezentului risc. OECD arată că interesele private relevante nu sunt limitate la beneficiile financiare directe, ci pot rezulta și din activități private legitime, afilieri și asocieri profesionale care, în anumite circumstanțe, pot fi considerate susceptibile să influențeze necorespunzător exercitarea atribuțiilor oficiale.

Dualitatea loialităților profesionale. Un al doilea mecanism de risc este reprezentat de apariția unei dualități a loialităților profesionale. În cadrul raportului de serviciu, funcționarul este obligat să acționeze în interesul public și să respecte prioritățile instituției. În cadrul unei activități externe, acesta poate avea simultan obligații contractuale sau profesionale față de un beneficiar privat.

În cele mai multe situații, cele două sfere pot coexista fără dificultăți. Totuși, riscul crește atunci când activitatea externă se desfășoară într-un domeniu apropiat de competențele funcției sau când beneficiarul activității are interese directe ori indirecte în raport cu instituția publică. Într-o asemenea situație, funcționarul poate fi confruntat cu necesitatea de a alege între protejarea interesului public și conservarea unei relații profesionale externe avantajoase.

De exemplu, o activitate didactică desfășurată în mod transparent, în afara programului de serviciu, nu afectează în mod obișnuit independența funcțională a persoanei. Situația poate deveni însă diferită dacă instituția beneficiară sau conducătorii acesteia intră în raporturi administrative ori operative cu structura în care funcționarul își exercită atribuțiile, iar acesta dispune de competențe

[526] HG Nr. 629 din 08-08-2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102524&lang=ro

care pot influența respectivele raporturi. Într-un asemenea caz, problema nu rezultă din caracterul didactic al activității, ci din configurația concretă a relațiilor create prin aceasta.

În mod similar, consultanța privată poate prezenta niveluri foarte diferite de risc. Consultanța într-un domeniu fără legătură cu competențele funcției poate avea un impact limitat asupra imparțialității. În schimb, prestarea unor servicii pentru persoane sau întreprinderi ale căror activități intră în aria de control, supraveghere, verificare ori investigare a instituției poate afecta în mod direct percepția și, în anumite situații, realitatea independenței funcționale.

Influențarea aprecierii profesionale. Un al treilea mecanism îl constituie afectarea aprecierii profesionale a funcționarului. Numeroase funcții cu statut special presupun existența unei marje de apreciere în aplicarea legii: stabilirea priorităților, selectarea măsurii legale adecvate, aprecierea necesității unei verificări, formularea unei propuneri, evaluarea unei situații de fapt ori adoptarea unei conduite profesionale în limitele competenței.

Într-un asemenea context, relațiile economice și profesionale externe pot genera riscul ca aprecierea să nu mai fie întemeiată exclusiv pe elementele obiective ale cazului. Afectarea imparțialității nu presupune neapărat adoptarea unei decizii vădit ilegale. Ea poate apărea și prin aplicarea selectivă a priorităților, acordarea unui tratament preferențial, evitarea unei măsuri care ar fi fost adoptată în circumstanțe similare sau utilizarea diferențiată a marjei de apreciere.

OECD subliniază că un conflict insuficient gestionat poate slăbi aderarea funcționarilor la principiile legitimității, imparțialității și echității în luarea deciziilor publice. Aceleași orientări cer ca funcționarii să ia decizii pe baza legii și a circumstanțelor obiective ale fiecărui caz și să nu permită preferințelor ori afilierilor personale să afecteze integritatea procesului decizional.

Afectarea aparenței de imparțialitate, Riscul analizat nu se limitează la imparțialitatea subiectivă a funcționarului. În cadrul instituțiilor care exercită atribuții de autoritate publică, prezintă importanță și aparența de imparțialitate. Chiar dacă funcționarul consideră că relația sa externă nu îi influențează comportamentul, o legătură profesională sau economică apropiată cu persoane interesate de exercitarea atribuțiilor sale poate crea îndoieli rezonabile cu privire la neutralitatea deciziei.

Această dimensiune este importantă deoarece integritatea publică nu privește exclusiv legalitatea formală a unei decizii, ci și încrederea că puterea publică este exercitată potrivit unor criterii obiective. Orientările OECD privind gestionarea conflictelor de interese subliniază atât necesitatea păstrării integrității deciziei publice, cât și importanța faptului că funcționarii și organizațiile publice trebuie să gestioneze interesele private susceptibile să afecteze încrederea în imparțialitatea procesului decizional.

Această logică este relevantă în mod special pentru funcționarii publici cu statut special, deoarece atribuțiile unor categorii de personal presupun contact direct cu persoanele, aplicarea măsurilor coercitive, efectuarea verificărilor, accesul la date sensibile sau participarea la procese care pot afecta drepturile și interesele legitime ale persoanelor. În asemenea domenii, existența unei relații private paralele poate avea consecințe asupra credibilității deciziei chiar și atunci când nu poate fi demonstrată o favorizare efectivă.

Legătura cu celelalte riscuri analizate. Din punct de vedere metodologic, riscul afectării imparțialității și independenței trebuie examinat în relație cu riscurile analizate anterior, dar fără a fi absorbit de acestea. Astfel, conflictul de interese reprezintă situația sau vulnerabilitatea structurală creată de interferența dintre interesul privat și obligația publică. Influența necorespunzătoare reprezintă intervenția prin care un terț încearcă să modifice conduita profesională a funcționarului. Corupția poate constitui forma gravă de valorificare ilegală a funcției în interes privat. În schimb,

afectarea imparțialității și independenței funcționale reprezintă efectul pe care raporturile externe îl pot produce asupra obiectivității procesului profesional de apreciere și decizie.

În practică, aceste riscuri se pot manifesta cumulativ. O activitate externă poate genera mai întâi un interes personal, poate crea ulterior o relație de dependență sau o obligație de reciprocitate, iar aceasta poate afecta imparțialitatea funcționarului chiar înainte de apariția unei solicitări explicite ori a unei manifestări de corupție. Tocmai această succesiune demonstrează necesitatea unei abordări preventive, bazate pe identificarea vulnerabilității înainte de materializarea unei conduite ilegale.

Constatările GRECO privind Republica Moldova susțin necesitatea examinării integrate a acestor vulnerabilități. În evaluarea Poliției și Poliției de Frontieră, GRECO a recomandat ca normele etice și ghidurile practice să trateze împreună aspecte precum conflictele de interese, contactele cu terții, activitățile externe și gestionarea informațiilor confidențiale. Totodată, în privința activităților externe, GRECO a recomandat dezvoltarea sau adaptarea cadrului normativ astfel încât riscurile de integritate să fie limitate și exercitarea acestor activități să fie efectiv supravegheată.[527]

Evaluarea probabilității și impactului. Din perspectiva metodologiei dezvoltate în subcapitolul 5.1, probabilitatea afectării imparțialității și independenței funcționale crește în special atunci când:

- activitatea externă are legătură directă cu domeniul atribuțiilor de serviciu;
- beneficiarul activității are interese actuale sau previzibile în raport cu instituția;
- activitatea creează raporturi profesionale sau economice permanente;
- funcționarul dispune de competențe decizionale, de control, verificare, autorizare, investigare ori sancționare;
- veniturile sau oportunitățile profesionale externe depind de menținerea unei relații favorabile cu beneficiarul;
- atribuțiile funcționarului nu pot fi separate efectiv de domeniul activității externe;
- mecanismele de declarare, abținere, redistribuire a sarcinilor sau control instituțional sunt insuficiente.

Impactul trebuie apreciat în funcție de natura atribuțiilor susceptibile să fie afectate. O atingere adusă imparțialității într-o activitate administrativă cu consecințe limitate poate avea un impact diferit de influențarea unei activități operative, investigative, de control sau sancționare. De aceea, aceeași activitate externă nu trebuie evaluată identic pentru toate categoriile de funcționari publici cu statut special.

De exemplu, o activitate externă de expertiză sau consultanță poate prezenta un nivel moderat de risc pentru o funcție fără competențe asupra beneficiarului, dar un nivel ridicat ori critic atunci când funcționarul poate participa la verificarea, investigarea sau controlul persoanelor pentru care prestează servicii. În acest caz, diferența de evaluare este determinată nu de denumirea activității, ci de intersecția dintre activitatea externă, beneficiarul acesteia și competențele funcției publice.

Din această perspectivă, studiul nu susține ideea unei prezumții generale potrivit căreia orice activitate externă afectează imparțialitatea funcționarului. O asemenea abordare ar transforma riscul potențial într-o incompatibilitate absolută și ar lipsi metodologia de evaluare de utilitate. În schimb, analiza trebuie să stabilească dacă riscul poate fi redus prin măsuri precum notificarea, autorizarea, abținerea de la anumite decizii, redistribuirea sarcinilor, limitarea contactelor profesionale sau monitorizarea periodică.

[527] Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023), par. 128 și 154–157, pp. 43, 48–49.

Orientările OECD privind gestionarea conflictelor de interese susțin o asemenea abordare diferențiată: controlul excesiv al intereselor private poate deveni nefuncțional, iar politica modernă de integritate trebuie să distingă între situațiile intolerabile, care trebuie interzise, și cele care pot fi identificate, declarate și gestionate prin mecanisme adecvate.

Riscul afectării imparțialității și independenței funcționale rezultă din posibilitatea ca obligațiile, relațiile și interesele create prin activitatea externă să influențeze aprecierea profesională sau exercitarea obiectivă a competențelor funcționarului public cu statut special. Acest risc poate exista chiar în absența unei presiuni directe, a unui avantaj ilegal sau a unui conflict de interese deja materializat. Prin urmare, evaluarea sa trebuie să examineze nu numai legalitatea formală a activității externe, ci și intensitatea relației create, natura beneficiarului, gradul de suprapunere cu atribuțiile de serviciu și posibilitatea reală de separare a celor două roluri profesionale.

În această perspectivă, imparțialitatea și independența funcțională trebuie tratate ca valori care pot fi protejate printr-un sistem gradual de prevenire. Activitățile fără legături reale cu atribuțiile de serviciu pot fi supuse unui regim permisiv, cele care generează puncte de contact gestionabile pot necesita notificare sau autorizare și măsuri de abținere, iar activitățile care creează o interferență structurală și permanentă între interesul privat și competențele publice pot justifica interdicția.

5.2.5. Riscul afectării capacității de exercitare a funcției

Exercitarea unei activități externe poate genera riscuri de integritate nu numai prin apariția unor interese private concurente, prin utilizarea informațiilor de serviciu sau prin expunerea la influențe necorespunzătoare, ci și prin diminuarea capacității funcționarului public cu statut special de a-și îndeplini în mod corespunzător atribuțiile de serviciu. În această categorie sunt cuprinse, în principal, indisponibilitatea pentru serviciu, incompatibilitatea programelor de activitate, suprasolicitarea fizică și intelectuală, oboseala acumulată și diminuarea capacității de concentrare, reacție și luare a deciziilor.

În accepțiunea prezentului studiu, capacitatea de exercitare a funcției nu trebuie redusă la aptitudinea juridică sau medicală a persoanei de a ocupa o funcție publică cu statut special. Conceptul este utilizat într-un sens funcțional și exprimă posibilitatea reală a funcționarului de a fi disponibil pentru serviciu și de a-și exercita atribuțiile cu nivelul necesar de atenție, promptitudine, discernământ și eficiență. Din această perspectivă, activitatea externă devine relevantă pentru integritate atunci când solicitările acesteia intră în concurență cu obligațiile funcției publice.

Este necesar să precizăm, totodată, că nu orice stare de oboseală sau diminuare temporară a performanței constituie, prin ea însăși, un risc de integritate. Problema dobândește această dimensiune atunci când funcționarul asumă în mod conștient obligații externe incompatibile cu disponibilitatea cerută de funcție, acordă prioritate activității private în detrimentul serviciului public, ascunde existența unei activități care îi afectează performanța ori utilizează în mod necorespunzător timpul destinat serviciului sau odihnei pentru realizarea unor interese private. Această delimitare este importantă pentru a nu transforma orice problemă de organizare a timpului de muncă într-o problemă de integritate.

Pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, problema prezintă o relevanță particulară. Natura unor funcții presupune activitate în schimburi, muncă suplimentară, intervenții neplanificate, deplasări, participarea la acțiuni operative ori disponibilitatea de a acționa în afara programului obișnuit. Raportul GRECO privind Republica Moldova consemnează, în contextul condițiilor de serviciu ale personalului Poliției și Poliției de Frontieră, preocupări legate de nivelul remunerării și de munca suplimentară neplătită, precum și faptul că unii angajați recurgeau la concedii fără plată pentru a lucra în state ale Uniunii Europene

sau la activități externe remunerate, în special în economia informală.[528] Această constatare nu demonstrează automat afectarea capacității profesionale, dar confirmă existența unui context în care cumularea solicitărilor profesionale și externe trebuie analizată ca factor de risc.

Din această perspectivă, prezentul subcapitol examinează două dimensiuni apropiate, dar distincte: afectarea disponibilității pentru serviciu și suprasolicitarea profesională. Prima privește posibilitatea obiectivă a funcționarului de a răspunde obligațiilor funcției în timpul și condițiile necesare, iar cea de-a doua privește efectele cumulative ale solicitărilor multiple asupra capacității fizice și intelectuale de exercitare a atribuțiilor.

Afectarea disponibilității pentru serviciu. Primul mecanism prin care activitatea externă poate afecta capacitatea de exercitare a funcției este incompatibilitatea temporală dintre obligațiile publice și cele asumate în afara serviciului. O activitate externă permanentă, cu un program fix, poate împiedica participarea la misiuni neplanificate, prelungirea programului de serviciu, deplasarea în interes profesional sau îndeplinirea unor atribuții urgente.

Problema este mai evidentă atunci când funcționarul își asumă față de un angajator sau beneficiar extern obligații care presupun prezența sa personală în anumite intervale de timp. Într-o asemenea situație, pot apărea două seturi concurente de obligații: cele rezultate din raportul de serviciu și cele rezultate din activitatea externă. Chiar în absența unui conflict de interese în sens juridic, această concurență poate afecta prioritatea care trebuie acordată exercitării funcției publice.

De exemplu, o activitate didactică de câteva ore pe săptămână poate fi, în mod obișnuit, compatibilă cu exercitarea funcției dacă este desfășurată în afara programului și poate fi adaptată situațiilor profesionale excepționale. Aceeași activitate poate însă genera un risc superior atunci când volumul orelor didactice este ridicat, când programul se suprapune cu obligațiile de serviciu sau când activitatea presupune deplasări frecvente care reduc disponibilitatea funcționarului.

În mod similar, administrarea unei afaceri proprii sau desfășurarea unei activități profesionale independente poate presupune obligații care nu pot fi delimitate clar în timp: comunicarea permanentă cu clienții, negocierea contractelor, deplasările, gestionarea personalului sau soluționarea unor situații urgente. În asemenea cazuri, chiar dacă o parte a activității este realizată formal după încheierea programului, solicitările sale pot pătrunde în timpul serviciului și pot afecta concentrarea asupra atribuțiilor publice.

Regimul actual al funcționarilor publici cu statut special tratează activitățile remunerate externe printr-un sistem de restricții și excepții prevăzut de art. 53 din Legea nr. 288/2016. GRECO a constatat că acest cadru are nevoie de mai multă claritate și de criterii neechivoce privind activitățile permise, precum și de mecanisme eficiente de supraveghere.[529] Din perspectiva prezentei cercetări, compatibilitatea temporală și menținerea disponibilității pentru serviciu ar trebui să constituie criterii distincte în orice procedură viitoare de notificare sau autorizare.

Suprasolicitarea și oboseala acumulată. Al doilea mecanism privește efectele cumulative ale activității externe asupra capacității fizice și intelectuale a funcționarului. O activitate poate fi desfășurată integral în afara programului de serviciu și, cu toate acestea, să afecteze exercitarea funcției dacă reduce în mod semnificativ timpul necesar odihnei și recuperării.

Această problemă trebuie tratată cu o atenție deosebită în cadrul structurilor de ordine și securitate publică, unde anumite atribuții presupun luarea rapidă a deciziilor, conducerea autovehiculelor, manipularea echipamentelor speciale, intervenția în situații de risc, contactul direct cu persoane aflate în situații tensionate sau efectuarea unor activități care necesită vigilență constantă.

[528] Ibidem.
[529] Ibidem.

Cercetările privind personalul din sectorul siguranței publice indică existența unor legături între programul de lucru, lipsa somnului, oboseală și rezultate precum diminuarea performanței, riscul de accidentare și problemele de siguranță. O amplă analiză publicată în American Journal of Industrial Medicine a identificat, între rezultatele asociate programului de muncă și oboselii, performanța profesională, accidentele și stresul psihosocial; în cazul personalului de aplicare a legii, literatura analizată evidențiază inclusiv diminuarea performanței în condiții de restricționare a somnului și oboseală. Autorii au remarcat, totodată, necesitatea unor cercetări suplimentare asupra contribuției activităților profesionale externe la acumularea oboselii.[530]

Această constatare este importantă pentru obiectul studiului. Riscul nu poate fi evaluat exclusiv prin întrebarea câte ore pe săptămână sunt consacrate unei activități externe. Trebuie avute în vedere și distribuirea acestor ore, momentul desfășurării activității, solicitarea fizică sau intelectuală pe care aceasta o presupune și caracteristicile funcției publice exercitate.

De exemplu, o activitate externă de patru ore desfășurată seara poate avea efecte diferite de o activitate desfășurată pe timpul nopții. În mod similar, opt ore de activitate intelectuală efectuate într-o zi liberă nu sunt neapărat comparabile, sub aspectul riscului, cu opt ore de activitate fizică intensă desfășurată înaintea unei ture de serviciu. Prin urmare, simpla stabilire a unei limite cantitative uniforme poate fi insuficientă.

Conflictul dintre obligațiile funcției și obligațiile externe. Un al treilea mecanism îl reprezintă situația în care funcționarul este obligat să aleagă între respectarea unei obligații asumate în activitatea externă și executarea unei sarcini de serviciu neplanificate. O asemenea situație nu constituie neapărat un conflict de interese în sensul Legii nr. 133/2016, deoarece nu implică obligatoriu participarea la o decizie în care funcționarul are un interes personal. Ea reprezintă mai curând un conflict între două obligații concurente.

Această distincție este relevantă metodologic. De exemplu, un funcționar care trebuie să susțină o activitate didactică la o anumită oră și care, în același timp, este solicitat să participe la o acțiune urgentă poate fi confruntat cu o situație în care cele două obligații nu pot fi realizate simultan. Riscul depinde de capacitatea de adaptare a activității externe și de natura funcției publice exercitate. Prin urmare, la evaluarea activității externe trebuie analizate nu numai programul declarat, ci și gradul de rigiditate al obligațiilor externe. O activitate cu program flexibil, care poate fi amânată sau redistribuită, generează un risc mai redus decât o activitate care presupune prezență obligatorie, termene contractuale rigide sau responsabilități permanente față de terți.

Diminuarea performanței profesionale. Afectarea capacității de exercitare a funcției se poate manifesta înainte de apariția unei indisponibilități totale. Funcționarul poate fi prezent la serviciu, dar capacitatea sa de concentrare, reacție sau apreciere poate fi diminuată din cauza suprasolicitării.

Această formă a riscului este mai dificil de identificat decât absența sau întârzierea, deoarece poate să nu fie vizibilă imediat. Studiile sintetizate de Allison și colaboratorii săi arată că, pentru personalul de aplicare a legii, literatura de specialitate a identificat asocieri între problemele de somn sau oboseală și erori administrative serioase, încălcări ale normelor de siguranță, adormirea la volan și dificultăți în interacțiunea cu publicul; aceeași analiză semnalează efecte ale oboselii asupra performanței și siguranței.[531]

---

[530] ALLISON, Penelope et al. „Working hours, sleep, and fatigue in the public safety sector: A scoping review of the research". American Journal of Industrial Medicine, 2022, vol. 65, nr. 11, pp. 883–886, DOI: 10.1002/ajim.23407.
[531] Ibidem.

În contextul funcțiilor publice cu statut special, impactul unei asemenea diminuări poate fi superior celui existent în ocupațiile obișnuite. O apreciere greșită, o reacție întârziată sau pierderea temporară a atenției poate afecta nu numai funcționarul, ci și colegii, persoanele cu care acesta interacționează și, în anumite situații, siguranța publică. Din acest motiv, evaluarea activităților externe trebuie să țină cont și de profilul operațional al funcției, nu doar de numărul formal de ore consacrate activității private externe.

Caracterul variabil al riscului în funcție de poziția ocupată. Riscul afectării capacității de exercitare a funcției nu este uniform pentru toate funcțiile publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. O activitate externă cu același volum poate avea consecințe diferite pentru un funcționar care desfășoară activitate administrativă previzibilă și pentru unul care lucrează în schimburi, participă la intervenții operative sau trebuie să fie disponibil pentru misiuni neplanificate.

Această diferență confirmă principiul metodologic adoptat în prezenta cercetare: activitatea externă nu poate fi evaluată izolat de funcția concretă exercitată. În cazul acestui risc, raportul dintre cele două elemente este deosebit de evident. Astfel, trebuie analizate cumulativ:

- volumul de timp consacrat activității externe;
- caracterul permanent sau ocazional al acesteia;
- desfășurarea activității în timpul zilei sau al nopții;
- gradul de solicitare fizică și intelectuală;
- existența unor obligații externe rigide;
- necesitatea deplasărilor frecvente;
- programul concret al funcției publice;
- posibilitatea muncii în schimburi sau a muncii suplimentare;
- necesitatea intervenției în situații neplanificate;
- consecințele potențiale ale oboselii asupra siguranței și calității deciziilor.

Evaluarea probabilității și a impactului. Aplicând metodologia elaborată în subcapitolul 5.1, probabilitatea afectării capacității de exercitare a funcției va crește atunci când activitatea externă este permanentă, consumatoare de timp, desfășurată în intervale destinate odihnei, presupune deplasări frecvente sau creează obligații temporale care nu pot fi adaptate necesităților serviciului.

În schimb, probabilitatea poate fi apreciată ca redusă atunci când activitatea este ocazională, are durată limitată, se desfășoară într-un program flexibil și nu afectează perioada de odihnă sau disponibilitatea necesară exercitării funcției.

Impactul trebuie apreciat în raport cu natura atribuțiilor care pot fi afectate. Astfel, diminuarea temporară a capacității de concentrare poate avea un impact limitat într-o activitate administrativă care permite verificarea ulterioară a lucrărilor, dar poate avea un impact major în activități care presupun conducerea în regim de urgență, utilizarea mijloacelor speciale, intervenții operative, gestionarea situațiilor de criză sau adoptarea rapidă a unor decizii cu consecințe asupra drepturilor persoanelor.

Aceasta înseamnă că o evaluare corectă nu poate utiliza formula simplificată - activitate externă intensă se egalează cu riscul ridicat în toate cazurile, ci trebuie să aplice relația:
solicitările activității externe + caracteristicile funcției concrete + regimul de serviciu = nivelul real al riscului asupra capacității de exercitare a funcției.

Din perspectiva managementului riscurilor de integritate, OECD susține identificarea, analiza și tratarea riscurilor prin măsuri adaptate contextului, pornind de la probabilitatea și impactul acestora,

nu de la aplicarea nediferențiată a unor soluții uniforme.[532] Această logică este aplicabilă și riscului analizat: o activitate care poate fi organizată astfel încât să nu afecteze serviciul trebuie tratată diferit de una a cărei structură produce o concurență permanentă cu obligațiile funcției publice.

În cazul riscurilor moderate, măsurile preventive pot consta în stabilirea unor limite de timp, obligația de notificare a modificării programului activității externe, reevaluarea periodică a compatibilității sau condiționarea autorizației de desfășurarea activității exclusiv în afara anumitor intervale.

Pentru riscurile ridicate pot fi necesare condiții suplimentare: limitarea volumului activității externe, interzicerea desfășurării acesteia în anumite perioade, verificarea periodică a compatibilității cu programul de serviciu sau retragerea autorizației atunci când apar efecte negative asupra performanței profesionale.

În situațiile în care natura activității externe creează o incompatibilitate structurală cu obligațiile funcției, de exemplu, prin imposibilitatea menținerii disponibilității pentru serviciu ori printr-un nivel de solicitare care nu poate fi redus prin măsuri rezonabile, atunci poate fi justificată interzicerea activității respective.

Riscul afectării capacității de exercitare a funcției reprezintă o dimensiune distinctă și necesară a evaluării activităților externe. El nu trebuie confundat nici cu incompatibilitatea juridică, nici cu conflictul de interese și nici cu simpla existență a unei activități solicitante. Riscul apare atunci când timpul, energia, obligațiile și responsabilitățile generate de activitatea externă reduc capacitatea reală a funcționarului de a acorda prioritate funcției publice și de a o exercita la nivelul de disponibilitate și performanță cerut de natura acesteia.

Din această perspectivă, reglementarea viitoare nu ar trebui să se limiteze la întrebarea dacă o anumită activitate externă este, în abstract, permisă sau interzisă. Procedura de evaluare trebuie să examineze și volumul, programul, intensitatea și caracterul flexibil al activității, raportate la cerințele funcției concrete. O asemenea abordare ar permite protejarea capacității operaționale a instituției fără instituirea unor restricții excesive asupra activităților externe care nu afectează în mod real exercitarea funcției publice.

5.2.6. Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice

Exercitarea activităților externe de către funcționarii publici cu statut special poate produce consecințe care depășesc relația individuală dintre funcționar și instituția în care acesta activează. În anumite circumstanțe, natura activității externe, persoanele sau entitățile cu care funcționarul se asociază, modul în care acesta își prezintă calitatea oficială ori conduita manifestată în cadrul activității respective pot afecta percepția publicului asupra integrității, imparțialității și credibilității instituției. Din această perspectivă, afectarea imaginii instituționale și diminuarea încrederii publice constituie un risc distinct, chiar dacă, în practică, acesta poate reprezenta consecința materializării altor riscuri analizate anterior.

Este necesară însă diferențierea între imaginea instituției și încrederea publică. Prima reflectă percepția formată în societate cu privire la conduita, profesionalismul și integritatea unei autorități publice, inclusiv prin raportare la comportamentul persoanelor care o reprezintă. Încrederea publică are o dimensiune mai profundă și exprimă convingerea că instituția își exercită competențele legal, imparțial, competent și în interesul societății. Cele două dimensiuni sunt strâns legate, dar nu sunt identice: un incident individual poate produce un prejudiciu imediat de imagine fără a determina

[532] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Public Integrity Handbook . Paris: OECD Publishing, 2020, cap. 3 și cap. 10.

automat o diminuare durabilă a încrederii publice, în timp ce repetarea unor asemenea incidente și percepția tolerării lor instituționale pot afecta, în timp, credibilitatea instituției în ansamblu.

Importanța încrederii publice pentru funcționarea instituțiilor este recunoscută în cercetările OECD privind guvernarea publică. Cadrul OECD privind factorii determinanți ai încrederii identifică, alături de competență, valori precum integritatea, deschiderea și echitatea, iar studiile organizației subliniază că performanța și reputația instituțiilor reprezintă factori importanți și autonomi care contribuie la formarea încrederii publice.[533]

În cazul autorităților din sistemul afacerilor interne, această problematică are o importanță particulară. Funcționarii publici cu statut special exercită atribuții care pot implica aplicarea legii, controlul, prevenirea și combaterea faptelor ilegale, utilizarea măsurilor de constrângere, accesul la informații sensibile și interacțiunea directă cu cetățenii. În asemenea condiții, conduita individuală a funcționarului poate fi percepută de public nu doar ca manifestare a unei persoane particulare, ci și prin prisma calității oficiale pe care aceasta o deține. Tocmai de aceea, comportamentele extraprofesionale care prezintă o legătură suficient de puternică cu funcția pot avea consecințe instituționale.

În cadrul prezentului studiu, riscul analizat nu presupune însă că fiecare activitate desfășurată de funcționar în viața privată trebuie să fie evaluată din perspectiva imaginii instituției. O asemenea interpretare ar extinde excesiv obligațiile statutare și ar putea transforma protejarea reputației instituției într-un criteriu imprecis de limitare a unor activități private licite. Pentru ca riscul să devină relevant, trebuie să existe o legătură obiectivă și rezonabilă între activitatea externă, calitatea oficială a funcționarului și posibila afectare a credibilității instituției.

Această delimitare este esențială. Nu simpla dezaprobare socială a unei activități sau caracterul ei neobișnuit trebuie să determine nivelul de risc, ci elemente verificabile, precum natura beneficiarilor activității, asocierea cu medii incompatibile cu valorile funcției, utilizarea calității oficiale pentru promovare, existența unei contradicții evidente între obligațiile instituționale și activitatea privată ori apariția unei percepții rezonabile că funcția este valorificată în scop comercial.

Mecanismele prin care activitatea externă poate afecta imaginea instituției. Primul mecanism este reprezentat de asocierea funcționarului și, indirect, a instituției cu persoane sau entități care prezintă riscuri de integritate. De exemplu, prestarea unor servicii externe pentru persoane implicate în activități aflate în sfera de control sau investigare a autorităților publice poate crea, chiar în lipsa unei favorizări demonstrate, percepția existenței unor legături incompatibile cu statutul funcționarului.

În asemenea situații, afectarea imaginii nu rezultă neapărat din ilegalitatea activității externe în sine. O relație contractuală poate fi formal legală, dar contextul în care aceasta se desfășoară poate crea îndoieli rezonabile cu privire la independența funcționarului și la capacitatea instituției de a-și controla propriile vulnerabilități de integritate. Această dimensiune se intersectează cu riscul conflictului de interese și cu cel al influențelor necorespunzătoare, dar se distinge prin efectul produs asupra percepției publice.

Al doilea mecanism îl constituie comercializarea vizibilă a calității oficiale. Activitatea externă poate deveni problematică atunci când funcționarul utilizează funcția, gradul special, uniforma, simbolurile instituției, experiența operațională sau accesul instituțional ca element de

[533] BREZZI, Monica; GONZÁLEZ, Santiago; NGUYEN, David; PRATS, Mariana. An Updated OECD Framework on Drivers of Trust in Public Institutions to Meet Current and Future Challenges. OECD Working Papers on Public Governance, No. 48. Paris: OECD Publishing, 2021, pp. 7–10.

promovare a unor servicii private. Într-o asemenea situație, publicului îi poate fi dificil să distingă între activitatea desfășurată în nume privat și activitatea oficială.

Problema nu se limitează la publicitatea comercială clasică. În mediul digital, activitatea externă poate fi promovată prin rețele sociale, platforme video, podcast-uri, cursuri online sau alte forme de monetizare a conținutului. Atunci când calitatea oficială este utilizată ca principal argument de autoritate ori ca instrument de promovare comercială, poate apărea percepția că reputația instituțională este transferată unei activități private.

Un al treilea mecanism este reprezentat de comportamentul public manifestat în cadrul activității externe. Chiar atunci când activitatea este, în principiu, compatibilă cu funcția, modul său de desfășurare poate genera riscuri reputaționale. De exemplu, exprimările publice incompatibile cu obligația de abținere, comportamentele degradante, discriminatorii sau agresive ori asocierea publică cu activități incompatibile cu valorile profesionale pot afecta credibilitatea funcționarului și, prin extensie, imaginea instituției.

Codul de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017 stabilește cadrul de conduită al funcționarului public cu statut special, inclusiv principii privind legalitatea, imparțialitatea și conduita profesională. Totodată, Legea integrității nr. 82/2017 include între finalitățile integrității instituționale creșterea încrederii societății în faptul că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea în conformitate cu interesul public.[534]

De o relevanță specială pentru cercetarea noastră este faptul că, în 2026, Ministerul Afacerilor Interne a elaborat un proiect de modificare a Codului de etică și deontologie. Proiectul nu trebuie confundat cu un act normativ în vigoare, însă este important ca indicator al direcției actuale de dezvoltare normativă: el propune introducerea reputației profesionale ca principiu distinct, reglementarea conduitei în mediul online și o normă potrivit căreia activitățile externe trebuie să evite situațiile susceptibile să afecteze exercitarea imparțială a atribuțiilor sau imaginea instituției. Nota de fundamentare motivează intervenția inclusiv prin necesitatea protejării imaginii autorității și a consolidării încrederii publicului.[535]

Această evoluție confirmă actualitatea riscului analizat, dar relevă și necesitatea formulării unor criterii suficient de precise. Protecția imaginii instituției nu trebuie să opereze ca o clauză generală prin care orice activitate externă controversată sau neconvențională să poată fi restricționată. Într-un sistem bazat pe evaluarea riscurilor, autoritatea trebuie să poată demonstra existența unei legături rezonabile între activitate și un posibil prejudiciu adus credibilității instituției.

Afectarea imaginii prin aparența incompatibilității. O particularitate a acestui risc constă în faptul că el se poate materializa chiar și în lipsa unei încălcări juridice constatate. Publicul nu dispune întotdeauna de informațiile necesare pentru a distinge între o activitate autorizată, una exceptată de la interdicții și una desfășurată necorespunzător. În consecință, lipsa transparenței poate crea suspiciuni chiar atunci când activitatea externă este legală.

De exemplu, apariția publică a unui funcționar cu statut special în calitate de consultant al unei companii care operează într-un domeniu apropiat de competențele instituției poate crea întrebări legitime privind independența acestuia. Chiar dacă funcționarul nu exercită atribuții directe asupra

[534] Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017; Hotărârea Guvernului nr. 629 din 8 august 2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

[535] MINISTERUL AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA. Proiectul Hotărârii Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Nota de fundamentare, 2026, pp. 1–4. https://gov.md/sites/default/files/media/documents/sedinte-de-guvern/2026-05/516-MAI-2026%28%29.pdf

companiei respective, lipsa unor informații referitoare la autorizarea activității și la mecanismele de evitare a conflictelor poate alimenta percepția existenței unei relații privilegiate.

Această dimensiune explică de ce transparența controlată a activităților externe poate avea și o funcție reputațională. Notificarea sau autorizarea activității, verificarea beneficiarului și documentarea măsurilor de evitare a conflictelor permit instituției să demonstreze, atunci când este necesar, că riscul a fost identificat și gestionat.

GRECO a examinat distinct nivelul încrederii publice în Poliție și Poliția de Frontieră și a încurajat autoritățile să urmărească evoluția percepțiilor publice, considerându-le relevante pentru dezvoltarea politicilor de prevenire a corupției. În același raport, GRECO a recomandat adaptarea cadrului privind activitățile externe pentru limitarea riscurilor de integritate și supravegherea efectivă a acestora.[536]

Raportul de conformitate adoptat de GRECO în martie 2026 arată că recomandarea privind activitățile externe era numai parțial implementată: GRECO a constatat că nu fusese realizat studiul privind amploarea, natura și riscurile activităților externe, iar propunerea normativă examinată nu stabilea criterii pentru activitățile permise, proceduri clare de autorizare sau mecanisme suficiente de declarare, înregistrare și supraveghere.[537]

Din perspectiva prezentului subcapitol, această constatare este relevantă deoarece riscul reputațional nu poate fi gestionat eficient în absența unor criterii predictibile. O instituție care autorizează activitățile fără criterii clare riscă să fie acuzată de toleranță selectivă, iar o instituție care le interzice discreționar riscă să genereze percepții de arbitrar. Prin urmare, predictibilitatea procedurii constituie ea însăși o garanție a credibilității instituționale.

Activitățile externe în mediul online. O dimensiune care trebuie analizată separat este aceea a activităților externe desfășurate în mediul digital. Evoluția platformelor sociale a creat forme de activitate care nu se încadrează ușor în categoriile tradiționale de activitate didactică, artistică sau comercială. Crearea de conținut, promovarea de produse, contractele de publicitate, monetizarea audienței, activitatea de influencer sau administrarea unor canale tematice pot produce venituri și relații comerciale semnificative.

Din punctul de vedere al riscului reputațional, problema nu este existența contului de socializare și nici simpla obținere a unor venituri, ci relația dintre conținut, calitatea oficială și beneficiarii comerciali. Probabilitatea riscului crește atunci când funcționarul își construiește audiența în principal prin utilizarea statutului profesional, prezintă informații ori imagini care creează confuzie între activitatea publică și cea privată sau promovează entități ale căror activități pot intra în conflict cu misiunea instituției.

În această materie este necesară o abordare prudentă. Vizibilitatea publică nu este, prin ea însăși, un risc de integritate, iar reputația instituției nu trebuie invocată pentru a suprima exprimarea privată legitimă. Evaluarea trebuie să se bazeze pe elemente concrete: identificarea funcționarului cu instituția, utilizarea simbolurilor sau resurselor oficiale, natura raportului comercial, caracterul repetat al activității și posibilitatea rezonabilă ca publicul să perceapă activitatea privată ca fiind susținută sau tolerată oficial.

---

[536] Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023), par. 117–118, p. 40 și par. 154–157, pp. 48–49.

[537] COUNCIL OF EUROPE, GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report: Republic of Moldova. Adoptat la cea de-a 102-a reuniune plenară GRECO, Strasbourg, 23–27 martie 2026, par. 136–140, pp. 25–26.

Efectul cumulativ și transferul reputațional. Afectarea imaginii instituției poate avea și un caracter cumulativ. Un incident izolat poate fi perceput drept comportamentul individual al unui funcționar. În schimb, existența repetată a unor activități externe netransparente, asocierea mai multor funcționari cu aceleași interese private sau lipsa reacției instituției la vulnerabilități cunoscute pot crea percepția existenței unei probleme sistemice.

În acest context se produce ceea ce, în cadrul cercetării, poate fi descris ca transfer reputațional: percepția asupra conduitei individuale se extinde asupra instituției atunci când publicul consideră că persoana acționează beneficiind de poziția sa oficială, că instituția cunoștea și tolera situația ori că lipsesc mecanismele interne capabile să prevină asemenea conduite.

Această explicație nu trebuie interpretată în sensul că funcționarul este permanent lipsit de o sferă privată distinctă. Dimpotrivă, separarea dintre activitatea oficială și cea privată trebuie să constituie punctul de plecare al evaluării. Riscul instituțional apare numai atunci când această separare devine neclară din cauza modului concret de desfășurare a activității externe.

Evaluarea probabilității și a impactului. În procesul de aplicare a metodologiei dezvoltate în subcapitolul 5.1, probabilitatea afectării imaginii instituției și a încrederii publice trebuie evaluată ținând seama, în special, de:

- gradul de vizibilitate publică al activității externe;
- utilizarea calității oficiale, a gradului special, uniformei sau simbolurilor instituției;
- natura beneficiarilor și partenerilor activității;
- apropierea dintre domeniul activității externe și competențele funcției;
- caracterul comercial, politic sau public al activității;
- posibilitatea apariției unei confuzii între poziția personală și poziția instituției;
- existența unor relații cu persoane sau entități care prezintă vulnerabilități de integritate;
- caracterul declarat, autorizat și transparent al activității;
- amploarea audienței și viteza de difuzare a informațiilor, în special în mediul online;
- existența unor mecanisme instituționale de reacție și clarificare.

Impactul trebuie apreciat în funcție de amploarea consecințelor posibile. Acesta poate fi limitat atunci când activitatea are o vizibilitate redusă și nu implică asocierea funcționarului cu instituția. În schimb, impactul poate deveni major sau critic atunci când activitatea afectează percepția asupra imparțialității instituției, compromite o operațiune sau o anchetă, generează o criză de credibilitate ori întărește percepția existenței unor legături sistemice între funcționari și interese private.

Modelul OECD privind încrederea publică susține ideea că integritatea, echitatea și deschiderea instituțiilor sunt factori relevanți ai încrederii, iar performanța și reputația instituțională contribuie independent la formarea acesteia.[538] Prin urmare, impactul reputațional nu trebuie tratat ca o consecință pur simbolică: în instituțiile de aplicare a legii, încrederea publicului influențează capacitatea autorității de a menține relații funcționale cu societatea și de a-și exercita misiunea într-un mediu de legitimitate instituțională.

Totodată, evaluarea trebuie să evite o formulă simplificată de tipul: activitate public vizibilă = risc reputațional ridicat.

O asemenea concluzie ar fi metodologic greșită. Vizibilitatea este doar un factor al probabilității și al amplificării impactului. O activitate didactică publică, o conferință științifică sau o activitate artistică poate chiar consolida prestigiul profesional al funcționarului și, indirect, al

[538] BREZZI, Monica et al., op. cit., pp. 7–10.

instituției. Riscul apare atunci când vizibilitatea se combină cu alte elemente negative: utilizarea necorespunzătoare a calității oficiale, beneficiari problematici, mesaje incompatibile cu funcția, interese comerciale netransparente sau asocierea cu activități aflate în conflict cu misiunea instituției.

În acest sens, aceeași activitate poate produce efecte reputaționale diferite. Un funcționar care predă transparent într-o instituție de învățământ, în afara programului și fără a utiliza resursele serviciului, poate prezenta un risc reputațional redus. În schimb, activitatea de promovare comercială realizată prin utilizarea uniformei, funcției ori prestigiului instituțional poate genera un risc mult mai ridicat. Diferența nu rezultă din caracterul remunerat al activității, ci din modul de asociere dintre activitatea privată și calitatea oficială.

Această constatare confirmă încă o dată necesitatea evaluării individualizate. În cazul riscului reputațional, regimul juridic nu poate fi determinat exclusiv prin categorii abstracte de activități. Trebuie evaluate simultan natura activității, forma de prezentare publică, beneficiarul, audiența, relația cu atribuțiile oficiale și posibilitatea instituției de a preveni confuzia dintre rolul public și cel privat.

În cazul riscurilor reduse, poate fi suficientă desfășurarea liberă a activității sau simpla notificare. Pentru riscurile moderate, autorizarea poate fi însoțită de condiții privind neutilizarea calității oficiale, a simbolurilor și resurselor instituției ori evitarea anumitor beneficiari. Pentru riscurile ridicate, poate fi necesară limitarea sau refuzul autorizării atunci când asocierea dintre funcție și activitate creează o amenințare serioasă la adresa credibilității instituției.

Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice reprezintă o dimensiune necesară a evaluării activităților externe, dar trebuie aplicat cu deosebită prudență. Caracterul său predominant perceptiv nu îl face mai puțin important, dar impune existența unor criterii obiective și verificabile. Nu orice activitate care atrage critici publice trebuie considerată incompatibilă cu funcția, iar protecția imaginii instituției nu poate deveni un argument generic pentru restrângerea nejustificată a vieții private.

În accepțiunea prezentului studiu, riscul devine relevant atunci când există o probabilitate rezonabilă ca activitatea externă să genereze confuzie între rolul public și cel privat, comercializarea prestigiului funcției, asocierea instituției cu interese incompatibile ori percepția justificată că autoritatea nu mai acționează cu imparțialitatea și integritatea așteptate de societate. Tocmai această delimitare permite integrarea riscului reputațional într-un model de reglementare bazat pe proporționalitate, nu pe interdicții generale.

5.2.7. Riscul dependenței economice

Exercitarea unei activități externe poate genera nu numai conflicte de interese punctuale sau dificultăți privind disponibilitatea pentru serviciu, ci și o formă mai puțin vizibilă de vulnerabilitate: dependența economică a funcționarului față de veniturile, beneficiarii sau oportunitățile create prin activitatea externă. Riscul apare atunci când menținerea relației economice private dobândește o importanță suficient de mare pentru situația materială a funcționarului, astfel încât aceasta poate influența, direct sau indirect, comportamentul său profesional, disponibilitatea de a respinge solicitările beneficiarului ori capacitatea de a acorda prioritate necondiționată interesului public.

În accepțiunea prezentului studiu, noțiunea de dependență economică nu desemnează simpla obținere a unei remunerații suplimentare și nici situația în care funcționarul desfășoară o activitate externă în scopul îmbunătățirii nivelului său de trai. O asemenea interpretare ar conduce la calificarea nejustificată a oricărei activități remunerate drept vulnerabilitate de integritate. Conceptul este utilizat într-un sens mai restrâns, pentru a desemna situația în care veniturile ori avantajele provenite dintr-o activitate externă devin atât de importante, regulate sau concentrate în relația cu un anumit beneficiar,

încât pierderea lor poate constitui un factor susceptibil să influențeze conduita profesională a funcționarului.

Această precizare este importantă și dintr-un alt motiv. Dependența economică nu constituie, în sine, o faptă ilicită și nu este consacrată de cadrul normativ al Republicii Moldova ca o categorie juridică autonomă de încălcare a integrității. În cadrul prezentei cercetări, aceasta reprezintă o categorie operațională de risc, utilizată pentru evaluarea relației dintre activitatea externă remunerată și capacitatea funcționarului de a-și exercita atribuțiile exclusiv în interes public.

Necesitatea examinării acestei dimensiuni rezultă din faptul că activitățile externe pot crea interese economice private stabile, iar literatura referitoare la integritatea publică tratează activitățile secundare drept una dintre situațiile în care interesele personale pot interfera, efectiv sau potențial, cu interesul public și organizațional. Tipologia integrității elaborată de Huberts și colaboratorii săi include expres interferența dintre interesul privat și cel public generată de locurile de muncă sau activitățile desfășurate în afara organizației.[539]

Totodată, orientările OECD privind gestionarea conflictelor de interese recunosc că interesele private relevante pentru funcția publică nu se limitează la interesele financiare imediate și că activitățile legitime desfășurate în calitate privată pot deveni problematice atunci când sunt susceptibile să influențeze exercitarea atribuțiilor publice. OECD recomandă instituțiilor să definească circumstanțele și procedurile de autorizare în care funcționarii pot desfășura activități suplimentare, tocmai pentru a identifica și gestiona riscurile înainte ca interesele private să afecteze exercitarea funcției.

De la interes economic la dependență economică. Din punct de vedere metodologic, trebuie făcută o distincție între interesul economic și dependența economică. Orice activitate remunerată generează, în mod firesc, un interes economic: persoana dorește să primească remunerația convenită și, eventual, să continue activitatea. Această situație nu justifică automat o evaluare negativă.

Dependența economică apare la un nivel superior de intensitate. Ea poate fi identificată atunci când se formează o relație în care funcționarul are un interes puternic în menținerea unei surse externe de venit, a unui client important, a unui angajator secundar sau a unui circuit constant de oportunități economice. În asemenea circumstanțe, libertatea reală de a refuza o solicitare necorespunzătoare poate fi diminuată nu neapărat printr-o constrângere explicită, ci prin perspectiva pierderii unui beneficiu economic important.

Această relație poate fi exprimată schematic astfel:

- activitate externă remunerată → venit suplimentar regulat → importanță economică crescută → interes pentru menținerea relației → vulnerabilitate față de solicitările beneficiarului.

Această succesiune nu trebuie interpretată ca fiind inevitabilă. Marea majoritate a activităților remunerate licite nu conduc automat la diminuarea integrității funcționarului. Modelul descrie doar un mecanism posibil de evoluție a riscului, care devine relevant atunci când sunt prezente și alte elemente: concentrarea veniturilor într-o singură relație economică, legătura beneficiarului cu sfera atribuțiilor instituției, caracterul permanent al activității, lipsa transparenței sau importanța disproporționată a veniturilor externe.

[539] HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building Ethical Organisations: The Importance of Organisational Integrity Systems", în: GRAYCAR, Adam (ed.). Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration . Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 449–462, în special p. 453.

Dependența față de un beneficiar extern. Forma cea mai evidentă a riscului apare atunci când o parte importantă a veniturilor suplimentare ale funcționarului provine de la un singur beneficiar sau de la un grup restrâns de beneficiari aflați în relații economice apropiate.

Într-o asemenea situație, funcționarul poate avea un interes economic semnificativ în continuarea colaborării. Riscul crește atunci când beneficiarul activității externe are, concomitent, interese care pot fi influențate de instituția în care funcționarul își desfășoară activitatea de bază.

De exemplu, un funcționar care desfășoară activități ocazionale de instruire pentru beneficiari diferiți se află într-o situație diferită de cea a unui funcționar care primește lunar o remunerație substanțială de la aceeași întreprindere. În cel de-al doilea caz, pierderea contractului poate produce consecințe economice importante pentru funcționar și, prin urmare, poate afecta disponibilitatea sa de a adopta o conduită contrară intereselor beneficiarului.

Problema poate deveni și mai sensibilă atunci când funcționarul nu deține competențe directe asupra beneficiarului, dar are posibilitatea de a facilita contacte, de a transmite informații, de a formula recomandări, de a influența indirect colegii ori de a utiliza cunoașterea instituțională în folosul relației externe. În acest caz, riscul dependenței economice se poate combina cu cele analizate anterior: influențele necorespunzătoare, utilizarea informațiilor de serviciu și afectarea imparțialității.

Importanța regularității și a continuității venitului extern. La evaluarea riscului, valoarea absolută a remunerației nu trebuie să constituie singurul criteriu. Un venit moderat, dar permanent și previzibil, poate crea o relație de dependență mai puternică decât un venit mai mare obținut o singură dată. Prin urmare, trebuie analizate:

- caracterul ocazional sau permanent al activității;
- regularitatea plăților;
- durata raportului cu beneficiarul;
- ponderea aproximativă a venitului extern în situația economică a funcționarului;
- concentrarea veniturilor la unul sau mai mulți beneficiari;
- posibilitatea reală de înlocuire a sursei de venit;
- existența unor beneficii nefinanciare, precum perspectivele profesionale viitoare, accesul la contracte sau alte avantaje.

Aceste criterii demonstrează că două activități cu aceeași denumire pot prezenta riscuri foarte diferite. De exemplu, susținerea ocazională a unor cursuri remunerate într-o instituție de învățământ nu creează aceeași expunere economică precum exercitarea permanentă a unei activități pentru un singur beneficiar privat, de care funcționarul ajunge să depindă financiar.

Dependența economică și influența necorespunzătoare. Relația dintre dependența economică și influența necorespunzătoare este deosebit de apropiată. Totuși, cele două riscuri trebuie delimitate.

În cazul influenței necorespunzătoare există, potrivit logicii analizate în subcapitolul 5.2.3, o intervenție sau o tentativă de influențare a comportamentului profesional. În cazul dependenței economice, vulnerabilitatea poate exista chiar înaintea unei asemenea intervenții.

Un funcționar poate deveni prudent în relația cu beneficiarul, poate anticipa interesele acestuia sau poate evita o conduită care ar pune în pericol colaborarea fără să fi primit o solicitare directă. În acest sens, dependența economică poate funcționa ca un factor de vulnerabilizare prealabilă, care sporește eficiența unei eventuale presiuni ulterioare.

Astfel, relația dintre cele două riscuri poate fi reprezentată în următoarea succesiune: dependență economică → reducerea capacității de refuz → expunere crescută la influență → posibilă afectare a imparțialității → risc de corupție.

Nici această evoluție nu este automată. Ea reprezintă un traseu posibil al escaladării riscului și explică de ce evaluarea integrității trebuie realizată anterior apariției unei manifestări ilegale.

Veniturile externe și concurența dintre două centre de interes profesional. O situație mai complexă apare atunci când activitatea externă devine treptat, din punct de vedere economic, mai importantă pentru funcționar decât activitatea publică. În acest caz, poate apărea ceea ce în cadrul prezentului studiu poate fi denumit deplasarea centrului de interes economic.

Funcția publică rămâne formal activitatea principală, însă interesele economice reale ale persoanei se pot concentra din ce în ce mai mult asupra activității private. În asemenea împrejurări, riscul nu se limitează la un conflict punctual. Poate apărea o diferență între obligația juridică de loialitate față de funcția publică și interesul economic efectiv al funcționarului pentru dezvoltarea activității externe.

Această situație este deosebit de relevantă atunci când activitatea externă:

- generează venituri considerabil mai mari decât venitul salarial;
- necesită păstrarea unei clientele;
- presupune dezvoltarea continuă a unor relații comerciale;
- depinde de reputația profesională și relațiile construite prin funcția publică;
- oferă perspective economice viitoare pe care funcționarul nu dorește să le compromită.

Riscul poate conduce la acordarea unei priorități implicite activității externe: utilizarea timpului și energiei pentru proiectele private, conservarea relațiilor cu beneficiarii, preocuparea pentru dezvoltarea afacerii sau evitarea unor acte oficiale care ar putea afecta mediul economic în care funcționarul are interese private.

Vulnerabilitatea economică și nivelul remunerării. În cazul Republicii Moldova, relația dintre nivelul remunerării, activitățile externe și vulnerabilitățile de integritate a fost constatată expres de GRECO în evaluarea Poliției și Poliției de Frontieră. Echipa de evaluare a consemnat că nivelul scăzut al salariilor a contribuit la implicarea unor membri ai structurilor analizate în activități externe remunerate neautorizate, inclusiv în economia informală, și a apreciat că această situație poate genera conflicte de interese și vulnerabilități instituționale. GRECO a recomandat atât revizuirea nivelului remunerării, cât și efectuarea unui studiu asupra activităților externe și adaptarea cadrului normativ în funcție de riscurile constatate.[540]

Aceste constatări sunt importante pentru prezentul subcapitol, dar trebuie interpretate cu precauție. Nivelul redus al remunerației nu determină automat lipsa integrității și nici implicarea în activități externe nu indică, prin ea însăși, existența corupției. Concluzia relevantă din perspectiva managementului riscurilor este alta: presiunea economică poate constitui un factor contextual care stimulează căutarea veniturilor suplimentare și, în lipsa unui cadru realist și transparent, poate conduce la dezvoltarea unor activități ascunse, aflate în afara mecanismelor de evaluare și control.

GRECO a observat că activitățile externe remunerate în economia informală nu reprezentau, potrivit informațiilor obținute în cursul evaluării, un fenomen rar și a apreciat că regimul existent trebuie să devină mai realist, practic și eficient, inclusiv prin criterii clare privind activitățile permise, proceduri adecvate de autorizare și mecanisme eficiente de supraveghere. [541]

Această abordare susține una dintre ipotezele fundamentale ale prezentei cercetări: un regim excesiv de restrictiv, care nu ține cont de realitățile economice și de diversitatea activităților externe,

[540] Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii. Republica Moldova. Adoptat de GRECO la cea de-a 95-a reuniune plenară (Strasbourg, 27 noiembrie – 1 decembrie 2023),

[541] Ibidem.

poate deplasa fenomenul din zona activităților transparente în zona latentității, reducând capacitatea instituției de a identifica și gestiona riscurile reale.

Totodată, trebuie evitată concluzia opusă, potrivit căreia existența unor dificultăți economice ar justifica liberalizarea necondiționată a activităților externe. Răspunsul proporțional constă în permiterea acelor activități ale căror riscuri pot fi gestionate și în menținerea restricțiilor pentru relațiile economice care creează dependențe incompatibile cu exercitarea funcției publice.

Relevanța problemei rămâne actuală. În Raportul de conformitate adoptat în martie 2026, GRECO a constatat că studiul solicitat privind amploarea, natura și riscurile de integritate ale activităților externe nu fusese realizat, iar proiectele normative examinate nu ofereau încă un sistem complet de criterii, autorizare, declarare, înregistrare și supraveghere. În consecință, recomandarea privind activitățile externe a fost considerată doar parțial implementată.[542]

Riscul activității externe desfășurate informal. Din perspectiva dependenței economice, activitatea externă nedeclarată sau informală prezintă un risc suplimentar. Atunci când activitatea este necunoscută instituției, nu pot fi evaluate:

- valoarea și regularitatea veniturilor;
- identitatea beneficiarilor;
- existența unor relații ale acestora cu instituția;
- volumul de timp consacrat activității;
- apariția unei dependențe față de o anumită sursă de venit;
- existența unor interese incompatibile cu funcția.

Într-o activitate autorizată și transparentă, instituția poate stabili condiții, poate verifica beneficiarii, poate reevalua situația dacă împrejurările se modifică și poate retrage autorizația atunci când riscul crește. În schimb, activitatea ascunsă elimină tocmai aceste mecanisme preventive.

Prin urmare, din perspectiva prezentei cercetări, informalitatea nu reprezintă doar o problemă de respectare a regimului juridic al incompatibilităților, ci și un factor de amplificare a dependenței economice, deoarece relația dintre funcționar și beneficiarul extern se dezvoltă în afara mecanismelor de transparență și control.

Dependența economică directă și dependența economică difuză. Pentru o analiză mai exactă, considerăm utilă diferențierea între două forme ale riscului. Dependența economică directă apare atunci când veniturile externe sunt concentrate într-o relație cu un beneficiar determinat. Aceasta este forma cea mai ușor de identificat și prezintă un risc sporit atunci când beneficiarul are interese în sfera de competență a instituției.

Dependența economică difuză poate apărea atunci când funcționarul nu depinde de o singură persoană, dar activitatea sa externă se desfășoară într-un sector economic asupra căruia instituția exercită atribuții de control, supraveghere, autorizare sau investigare. În acest caz, interesul economic nu este legat de un singur beneficiar, ci de menținerea unor relații favorabile cu un întreg mediu profesional. De exemplu, un funcționar care obține venituri din consultanță pentru mai mulți beneficiari din același domeniu economic poate avea un interes general în păstrarea reputației și clientelei sale în acel sector. Chiar dacă nu există o dependență față de un singur client, exercitarea riguroasă a atribuțiilor oficiale poate afecta relațiile sale economice private.

Această formă este mai dificil de evaluat și demonstrează încă o dată că simpla verificare a identității unui beneficiar poate fi insuficientă. Trebuie analizată și relația dintre domeniul economic al activității externe și aria de competență a funcției publice.

[542]GRECO, Raport de conformitate, Republica Moldova, Runda a cincea de evaluare, 2026, pp. 27–28, par. 136–140. https://rm.coe.int/grecorc5-2026-4-final-ron-compliance-report-moldova-pub/48802b4124

Limitele interpretării riscului. În examinarea dependenței economice trebuie evitate două extreme. Prima este minimalizarea riscului, pornind de la ideea că activitatea se desfășoară în timpul liber și, prin urmare, nu privește instituția. O asemenea abordare ignoră faptul că obligațiile economice și dependențele create în afara programului pot influența comportamentul profesional în timpul serviciului.

A doua este prezumarea automată a dependenței pentru orice persoană care obține venituri suplimentare. Această abordare ar fi, de asemenea, incorectă. Faptul că un funcționar este remunerat pentru activitatea didactică, științifică, artistică sau pentru o altă activitate autorizată nu înseamnă că acesta devine dependent economic de beneficiar.

În consecință, evaluarea trebuie să se bazeze pe indicatori concreți și cumulativi, nu pe simpla existență a remunerației.

Evaluarea probabilității și a impactului. Aplicând metodologia dezvoltată în subcapitolul 5.1, probabilitatea apariției dependenței economice trebuie evaluată, în principal, în funcție de:

- valoarea și regularitatea veniturilor externe;
- ponderea estimativă a acestora în totalul veniturilor funcționarului;
- concentrarea veniturilor la un singur beneficiar sau într-un sector determinat;
- durata relației economice;
- existența unor perspective de continuare sau extindere a colaborării;
- dificultatea înlocuirii sursei externe de venit;
- legătura beneficiarului cu aria de competență a instituției;
- puterea funcționarului de a lua sau influența decizii care privesc beneficiarul ori sectorul respectiv;
- caracterul declarat, autorizat și transparent al activității;
- existența unor obligații contractuale sau profesionale care pot intra în concurență cu interesul public.

Impactul materializării riscului poate varia considerabil. La nivel redus, dependența poate determina ezitări în raport cu un beneficiar sau dificultăți în gestionarea unor situații punctuale. La nivel superior, ea poate afecta imparțialitatea, poate facilita influențe necorespunzătoare, poate genera conflicte de interese repetate sau poate determina utilizarea funcției pentru conservarea unui avantaj economic.

Impactul devine major ori critic atunci când funcționarul exercită atribuții de investigare, autorizare, control, supraveghere sau sancționare asupra beneficiarului de care depinde economic ori asupra sectorului din care provin veniturile sale externe.

În acest context, evaluarea nu trebuie să utilizeze o formulă simplificată de tipul:

- venit extern mare = risc de integritate ridicat.

O asemenea concluzie ar fi metodologic insuficientă. O remunerație importantă obținută ocazional pentru o activitate științifică sau creativă fără legătură cu atribuțiile funcției poate prezenta un risc redus. În schimb, un venit mai mic, dar permanent și provenit de la un beneficiar aflat în sfera de control a funcționarului, poate genera un risc mult mai ridicat.

Relația relevantă este, mai curând:

- importanța venitului + regularitatea acestuia + concentrarea economică + relația beneficiarului cu atribuțiile funcției = nivelul riscului de dependență economică.

Această abordare este compatibilă cu orientarea OECD, potrivit căreia politicile privind interesele private trebuie să identifice activitățile și interesele economice susceptibile să interfereze

cu funcția, să permită declararea lor și să utilizeze mecanisme proporționale de gestionare, fără a interzice automat toate interesele legitime ale funcționarului în calitate de persoană privată.

Măsuri preventive posibile. În cazul acestui risc, mecanismele preventive nu trebuie să se limiteze la formula binară „permitere sau interzicere". În funcție de nivelul riscului, pot fi utilizate:

- declararea beneficiarului și a naturii raportului economic;
- autorizarea pentru o perioadă determinată;
- obligația de notificare a modificării beneficiarului sau a condițiilor activității;
- reevaluarea periodică a activităților permanente;
- abținerea de la exercitarea atribuțiilor care privesc beneficiarul;
- redistribuirea punctuală a unor sarcini;
- stabilirea unor condiții privind domeniul și beneficiarii activității;
- refuzul sau retragerea autorizației atunci când dependența nu poate fi gestionată prin alte măsuri.

Orientările OECD privind conflictele de interese prevăd o varietate de măsuri de soluționare și gestionare a intereselor private, de la abținere și limitarea accesului la anumite informații până la redistribuirea atribuțiilor ori renunțarea la interesul privat atunci când conflictul nu poate fi rezolvat prin măsuri mai puțin restrictive.[543]

Această logică este relevantă și pentru dependența economică: măsura juridică trebuie să fie raportată nu doar la existența activității, ci la posibilitatea reală de gestionare a relației economice create prin aceasta.

Riscul dependenței economice constituie o dimensiune distinctă a evaluării activităților externe, deoarece evidențiază faptul că vulnerabilitatea de integritate nu rezultă numai din natura juridică sau profesională a activității, ci și din intensitatea legăturii economice pe care aceasta o creează.

Un funcționar care obține ocazional venituri dintr-o activitate transparentă și fără legătură cu atribuțiile sale se află într-o situație fundamental diferită de cea a unui funcționar pentru care relația cu un beneficiar extern reprezintă o sursă stabilă și importantă de venit, mai ales atunci când beneficiarul are interese în raport cu instituția publică.

În accepțiunea prezentului studiu, riscul devine semnificativ atunci când funcționarul are un interes economic important în conservarea relației externe, iar beneficiarul sau domeniul activității se intersectează cu atribuțiile funcției publice. Într-o asemenea situație, dependența poate diminua autonomia profesională, poate crește expunerea la influențe necorespunzătoare și poate amplifica riscul conflictelor de interese sau al corupției.

Constatările GRECO privind Republica Moldova conferă acestei dimensiuni o relevanță practică deosebită: evaluarea a identificat o legătură între nivelul remunerării și implicarea în activități externe neautorizate, iar fenomenul activităților externe a fost considerat suficient de important pentru a justifica o cercetare separată și adaptarea cadrului normativ.

Faptul că, în martie 2026, GRECO a considerat recomandarea doar parțial implementată demonstrează că problema rămâne relevantă pentru actuala etapă de reformare a cadrului aplicabil.

În consecință, modelul de reglementare propus în cadrul prezentei cercetări trebuie să urmărească un dublu obiectiv: să permită desfășurarea transparentă a activităților externe ale căror

[543] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD/LEGAL/0316. Adopted on 28 May 2003. Paris: OECD, 2003. Available at: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316 (accessed 10 July 2026).

riscuri pot fi gestionate și, concomitent, să prevină formarea unor relații de dependență economică susceptibile să subordoneze exercitarea funcției publice unor interese private.

5.3. Evaluarea probabilității și impactului riscurilor de integritate identificate

Analiza realizată în subcapitolul precedent a permis identificarea principalelor categorii de riscuri de integritate asociate exercitării activităților externe de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Aceste riscuri nu prezintă însă aceeași probabilitate de manifestare și nici aceeași gravitate a consecințelor. Din acest motiv, simpla lor identificare nu este suficientă pentru fundamentarea unui model proporțional de reglementare.

În continuarea metodologiei dezvoltate în subcapitolul 5.1, etapa următoare constă în evaluarea probabilității și impactului fiecărei categorii de risc. Scopul acestei evaluări este de a determina nivelul relativ de expunere și de a permite ierarhizarea riscurilor în funcție de relevanța lor pentru reglementarea activităților externe.

Evaluarea nu urmărește atribuirea unei valori absolute și invariabile fiecărui risc. Nivelul riscului poate varia în funcție de activitatea externă concretă, funcția exercitată, poziția ierarhică, atribuțiile specifice, natura beneficiarului și existența unor mecanisme eficiente de prevenire și control. Prin urmare, valorile atribuite în cadrul prezentului studiu reprezintă o evaluare orientativă a riscului tipic asociat activităților externe, urmând ca, în practică, evaluarea individuală să țină seama de circumstanțele fiecărui caz.

Pentru realizarea evaluării sunt utilizate cele două criterii dezvoltate anterior: probabilitatea producerii riscului și impactul potențial al materializării acestuia. Probabilitatea reflectă posibilitatea ca o activitate externă să creeze condiții favorabile apariției riscului, iar impactul exprimă gravitatea consecințelor pe care materializarea acestuia le poate produce asupra exercitării funcției publice, instituției și interesului public.

În acest sens, evaluarea va avea în vedere cele șapte categorii de riscuri analizate:

- riscul apariției conflictelor de interese;
- riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu;
- riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției;
- riscul afectării imparțialității și independenței funcției;
- riscul afectării capacității de exercitare a funcției;
- riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice;
- riscul dependenței economice.

Rezultatele evaluării vor permite stabilirea unei ierarhii a riscurilor și vor constitui baza pentru construirea matricei de evaluare și, ulterior, pentru fundamentarea modelului diferențiat de reglementare.

Pentru facilitarea interpretării rezultatelor, valorile numerice atribuite probabilității și impactului corespund scalelor ordinale dezvoltate în subcapitolele 5.1.5 și 5.1.6, fără a reprezenta probabilități statistice sau valori matematice absolute.

Evaluarea probabilității și impactului riscurilor de integritate asociate activităților externe[544]

[544] Notă: P = probabilitate; I = impact. Scala probabilității: 1 – foarte redusă; 2 – redusă; 3 – moderată; 4 – ridicată; 5 – foarte ridicată. Scala impactului: 1 – nesemnificativ; 2 – redus; 3 – moderat; 4 – major; 5 – critic. Evaluarea a fost realizată potrivit metodologiei dezvoltate în subcapitolul 5.1 și are caracter orientativ.

Categoria de risc	Probabilitate estimată (P)	Impact estimat (I)	Observație sintetică
Conflict de interese	**4**	**4**	Legătură directă cu relațiile economice și profesionale externe
Utilizarea informațiilor și resurselor	**3**	**5**	Probabilitate variabilă, dar impact potențial foarte grav
Influențe necorespunzătoare și corupție	**3**	**5**	Expunere dependentă de beneficiari și funcția ocupată
Afectarea imparțialității	**4**	**4**	Poate apărea chiar fără presiune externă directă
Afectarea capacității de exercitare a funcției	**3**	**4**	Depinde de program, intensitate și profilul funcției
Imagine instituțională și încredere publică	**3**	**4**	Efect amplificat de vizibilitate și mediul online
Dependență economică	**3**	**4**	Crește prin regularitatea și concentrarea veniturilor externe

Valorile din acest tabel trebuie însă justificate atent. Ele nu trebuie prezentate ca adevăruri statistice, ci ca **rezultatul analizei calitative realizate în cadrul cercetării situației concrete.**

5.3.1. Evaluarea probabilității producerii riscurilor de integritate

După identificarea și analiza principalelor riscuri de integritate asociate exercitării activităților externe, următoarea etapă constă în aprecierea probabilității producerii acestora. Această operațiune permite trecerea de la analiza descriptivă a vulnerabilităților la diferențierea lor în funcție de gradul de expunere pe care activitățile externe îl pot crea pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

În metodologia generală a managementului riscurilor, probabilitatea constituie una dintre cele două dimensiuni fundamentale ale evaluării, alături de impact. Hopkin și Thompson arată că organizația trebuie să stabilească propriile niveluri de probabilitate și impact, adaptate naturii, dimensiunii și complexității sale, iar evaluarea trebuie să permită identificarea riscurilor prioritare și fundamentarea răspunsurilor adecvate. Autorii precizează, de asemenea, că numărul nivelurilor utilizate nu este uniform, fiind dependent de specificul metodologiei adoptate și de contextul organizațional.[545]

În cadrul prezentei cercetări, probabilitatea nu este înțeleasă ca o frecvență statistică exactă a manifestărilor de integritate. În lipsa unor date empirice sistematizate privind amploarea, frecvența și caracteristicile activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, atribuirea unor procente ar crea o aparență nejustificată de precizie.

Din acest motiv, evaluarea realizată are caracter calitativ, exprimat prin intermediul unei scale ordinale cu cinci niveluri, dezvoltate în subcapitolul 5.1.5:

1 – probabilitate foarte redusă;
2 – probabilitate redusă;
3 – probabilitate moderată;
4 – probabilitate ridicată;
5 – probabilitate foarte ridicată.

[545] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, pp. 120–121.

Valorile numerice atribuite nu reprezintă procente și nu trebuie interpretate ca predicții statistice. Ele exprimă poziția relativă a fiecărei categorii de risc pe scala de probabilitate elaborată în cadrul cercetării. Astfel, atribuirea valorii 4 unui risc nu înseamnă că acesta se va produce într-o anumită proporție numerică a cazurilor, ci că factorii analizați indică o expunere comparativ mai ridicată decât în cazul unui risc evaluat la nivelul 3.

Această abordare corespunde logicii potrivit căreia evaluarea riscului trebuie să țină seama de probabilitatea materializării sale, de gravitatea consecințelor și de posibilitatea îmbunătățirii mecanismelor de control, iar rezultatele evaluării trebuie utilizate pentru fundamentarea deciziilor și a răspunsurilor instituționale.

Criteriile utilizate la aprecierea probabilității. La stabilirea nivelului probabilității au fost avute în vedere, cumulativ, constatările analizei juridice și comparative, mecanismele de producere a riscurilor descrise în subcapitolul 5.2, precum și o serie de factori de expunere relevanți pentru raportul dintre activitatea externă și funcția publică cu statut special.

Printre acești factori se numără:

- frecvența potențială a contactului dintre activitatea externă și atribuțiile de serviciu;
- caracterul permanent sau ocazional al activității;
- existența unor relații economice și profesionale cu terții;
- legătura beneficiarilor activității cu aria de competență a instituției;
- gradul de acces la informații și resurse instituționale;
- poziția decizională și marja de apreciere a funcționarului;
- regularitatea veniturilor obținute din activitatea externă;
- gradul de vizibilitate publică a activității;
- intensitatea solicitărilor temporale și profesionale generate de activitatea externă;
- posibilitatea utilizării unor măsuri preventive pentru reducerea expunerii.

Evaluarea are un caracter general și urmărește stabilirea probabilității tipice de expunere asociate fiecărei categorii de risc. Ea nu înlocuiește evaluarea individuală a unei activități externe concrete. Această distincție este necesară deoarece aceeași categorie de risc poate avea probabilități foarte diferite în funcție de activitatea desfășurată și de funcția concretă exercitată.

De exemplu, riscul utilizării informațiilor de serviciu poate avea o probabilitate foarte redusă în cazul desfășurării unei activități artistice fără nicio legătură cu funcția, dar poate deveni ridicat sau foarte ridicat în cazul prestării unor servicii de consultanță pentru o entitate interesată de domeniul în care funcționarul exercită atribuții oficiale. Prin urmare, scorul general nu trebuie aplicat mecanic tuturor situațiilor concrete.

Evaluarea sintetică a probabilității. Rezultatele evaluării sunt prezentate în tabelul următor.

Evaluarea probabilității producerii riscurilor de integritate asociate exercitării activităților externe[546]

Categoria de risc	Probabilitate estimată (P)	Calificativ	Fundamentare sintetică
Riscul apariției conflictelor de interese	**4**	Ridicată	Activitățile externe pot crea în mod direct interese și relații private

[546] Notă: P = probabilitate. Scala utilizată: 1 – foarte redusă; 2 – redusă; 3 – moderată; 4 – ridicată; 5 – foarte ridicată. Valorile reprezintă o evaluare ordinală orientativă realizată în cadrul prezentei cercetări și nu exprimă frecvențe statistice sau probabilități procentuale.

Categoria de risc	Probabilitate estimată (P)	Calificativ	Fundamentare sintetică
			susceptibile să interfereze cu atribuțiile publice
Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu	**3**	Moderată	Materializarea depinde de utilitatea informațiilor și resurselor instituționale pentru activitatea externă
Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției	**3**	Moderată	Presupune existența unor relații sau circumstanțe care permit solicitarea ori exercitarea influenței
Riscul afectării imparțialității și independenței funcției	**4**	Ridicată	Relațiile și obligațiile externe pot influența aprecierea profesională chiar în lipsa unei presiuni explicite
Riscul afectării capacității de exercitare a funcției	**3**	Moderată	Depinde de durata, intensitatea, programul și rigiditatea obligațiilor externe
Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice	**3**	Moderată	Se amplifică în funcție de vizibilitate, natura beneficiarilor și asocierea activității cu statutul oficial
Riscul dependenței economice	**3**	Moderată	Presupune regularitatea, importanța și concentrarea veniturilor provenite din activitatea externă

Riscurile cu probabilitate ridicată. Evaluarea evidențiază două categorii de risc cărora le-a fost atribuit nivelul 4 – probabilitate ridicată: riscul apariției conflictelor de interese și riscul afectării imparțialității și independenței funcției.

Această încadrare se explică prin proximitatea celor două riscuri față de însăși natura activității externe. O activitate externă, în special atunci când este remunerată și are caracter permanent, creează relații profesionale, economice și contractuale distincte de raportul de serviciu. Aceste relații pot genera interese private, obligații față de beneficiari și interesul legitim al persoanei pentru menținerea colaborării.

În cazul conflictului de interese, riscul rezultă din posibilitatea suprapunerii acestor interese private cu atribuțiile funcției publice. Cu cât activitatea externă se apropie mai mult de aria competențelor profesionale ale funcționarului, cu atât probabilitatea interferenței crește.

Totuși, atribuirea nivelului 4, și nu a nivelului 5, are o justificare importantă. Nu orice activitate externă generează inevitabil un conflict de interese. Activitățile desfășurate transparent, fără legătură cu atribuțiile funcției și fără raporturi cu persoane sau organizații aflate în aria de competență a funcționarului pot prezenta o probabilitate redusă sau foarte redusă.

Aceeași logică este aplicabilă riscului afectării imparțialității și independenței funcției. Acesta este apreciat ca ridicat deoarece influențarea aprecierii profesionale poate apărea într-o formă mai subtilă decât presiunea externă sau manifestarea coruptă. Funcționarul poate anticipa interesele beneficiarului, poate manifesta reținere în adoptarea unor măsuri care îl afectează ori poate dezvolta o loialitate profesională secundară fără ca asupra sa să fie exercitată o presiune explicită.

Prin urmare, cele două riscuri de nivel 4 pot fi considerate riscuri de proximitate, deoarece mecanismele lor de apariție sunt apropiate de însăși structura relației externe.

Riscurile cu probabilitate moderată. Celelalte cinci categorii au fost evaluate la nivelul 3 – probabilitate moderată. Această încadrare nu înseamnă că riscurile respective sunt neimportante, ci că materializarea lor presupune, de regulă, existența unor condiții suplimentare.

În cazul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu, activitatea externă trebuie să creeze un interes concret pentru respectivele informații sau resurse. Faptul că un funcționar are acces la o bază de date nu înseamnă, prin el însuși, că orice activitate externă a acestuia generează probabilitatea folosirii bazei respective în scop privat. Relația dintre acces și utilitatea informației pentru activitatea externă este determinantă.

În cazul influențelor necorespunzătoare și al corupției, simpla existență a unei activități externe nu conduce automat la presiune ori corupere. Este necesară apariția unei relații în care beneficiarul are interesul și posibilitatea de a solicita un comportament favorabil sau de a exploata raportul creat prin activitatea externă.

Riscul afectării capacității de exercitare a funcției este, de asemenea, dependent de factori suplimentari. Probabilitatea poate fi redusă în cazul unei activități ocazionale și flexibile, dar poate crește semnificativ atunci când activitatea este permanentă, se desfășoară în perioade destinate odihnei, necesită deplasări sau creează obligații concurente cu disponibilitatea pentru serviciu.

În cazul imaginii instituției și al încrederii publice, efectul reputațional nu decurge inevitabil din exercitarea unei activități externe. Unele activități didactice, științifice, sportive sau artistice pot fi neutre ori chiar pozitive pentru prestigiul profesional al funcționarului. Probabilitatea riscului crește atunci când activitatea presupune utilizarea vizibilă a calității oficiale, asocierea cu beneficiari problematici, comercializarea prestigiului funcției sau apariția confuziei între rolul public și cel privat.

În sfârșit, dependența economică necesită formarea unei relații suficient de intense și stabile. Existența unei remunerații nu este echivalentă cu dependența economică. Sunt necesare elemente precum regularitatea venitului, concentrarea sa la un beneficiar, durata raportului și importanța economică a sursei de venit pentru funcționar.

Semnificația absenței nivelului 5. Un aspect care merită menționat în interpretarea rezultatelor este faptul că, la nivelul evaluării generale, niciuna dintre cele șapte categorii de risc nu a fost încadrată la nivelul 5 – probabilitate foarte ridicată. Această situație nu reprezintă o incapacitate a evaluării, ci reflectă caracterul contextual al relației dintre activitățile externe și riscurile de integritate. Atribuirea generală a nivelului maxim unui risc ar presupune că acesta se manifestă aproape inevitabil în contextul activităților externe, concluzie care nu rezultă din analiza efectuată.

Nivelul 5 poate deveni însă justificat în situații concrete. De exemplu, probabilitatea conflictului de interese poate fi foarte ridicată atunci când un funcționar cu competențe de control desfășoară permanent activități remunerate pentru entitatea supusă controlului său. În mod similar, probabilitatea utilizării informațiilor poate deveni foarte ridicată atunci când însăși valoarea economică a serviciului privat oferit depinde de informații nepublice la care funcționarul are acces.

Așadar, scorurile generale și scorurile individuale îndeplinesc funcții diferite: evaluarea generală permite ierarhizarea categoriilor de risc, iar evaluarea individuală permite stabilirea regimului juridic adecvat unei activități externe concrete.

Evaluarea probabilității demonstrează că riscurile de integritate asociate activităților externe nu formează o categorie omogenă. Cele mai apropiate de însăși structura relației externe sunt riscul apariției conflictelor de interese și riscul afectării imparțialității și independenței funcției, ambele apreciate la nivelul 4.

Celelalte riscuri au o probabilitate generală moderată, deoarece materializarea lor necesită existența unor factori suplimentari, precum accesul relevant la informații, relațiile cu beneficiari interesați, intensitatea solicitărilor profesionale, vizibilitatea publică sau dezvoltarea unei dependențe economice.

Totodată, rezultatele confirmă ipoteza fundamentală a prezentei cercetări: nivelul riscului nu poate fi determinat numai prin denumirea activității externe. Evaluarea trebuie să integreze natura activității, funcția concret exercitată, beneficiarii, intensitatea raportului extern și mecanismele de prevenire disponibile.

Prin urmare, evaluarea probabilității nu constituie un scop în sine. Așa cum subliniază literatura de specialitate în domeniul managementului riscurilor, rezultatele evaluării devin utile numai atunci când contribuie la stabilirea priorităților și la alegerea răspunsului adecvat. În cadrul prezentei cercetări, această etapă va fi completată prin evaluarea impactului potențial al fiecărei categorii de risc, după care corelarea celor două dimensiuni va permite stabilirea nivelului general și ierarhizarea riscurilor de integritate.

5.3.2. Evaluarea impactului potențial al riscurilor de integritate. După evaluarea probabilității producerii riscurilor de integritate, etapa următoare constă în aprecierea impactului potențial al materializării acestora. Dacă probabilitatea exprimă gradul în care condițiile create prin exercitarea unei activități externe pot favoriza apariția unui anumit risc, impactul reflectă gravitatea consecințelor pe care materializarea riscului le poate produce asupra exercitării funcției, asupra instituției și asupra interesului public.

În metodologia managementului riscurilor, aprecierea impactului este realizată prin raportare la natura și amploarea consecințelor posibile. Hopkin și Thompson arată că matricea riscurilor corelează probabilitatea cu impactul, iar criteriile de apreciere trebuie adaptate obiectivelor și specificului organizației. Autorii prezintă inclusiv exemple de definire diferențiată a impactului în funcție de natura consecințelor analizate, ceea ce justifică adaptarea scalei generale la domeniul integrității publice.[547]

În cadrul studiului, impactul nu este evaluat exclusiv prin consecințe patrimoniale (materiale). O asemenea abordare ar fi necorespunzătoare specificului funcției publice cu statut special. Materializarea unui risc asociat activității externe poate afecta concomitent legalitatea exercitării atribuțiilor, imparțialitatea funcționarului, protecția informațiilor, capacitatea operațională a instituției, drepturile persoanelor, credibilitatea autorității și încrederea publică.

Din acest motiv, aprecierea impactului a fost realizată prin raportare la următoarele dimensiuni:

- afectarea legalității exercitării atribuțiilor;
- afectarea imparțialității și independenței funcționale;
- compromiterea informațiilor de serviciu sau a activităților operative;
- utilizarea necorespunzătoare a patrimoniului și resurselor publice;
- afectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor;
- diminuarea capacității funcționarului de a-și îndeplini atribuțiile;
- prejudicierea imaginii și credibilității instituționale;
- diminuarea încrederii publicului;
- posibilitatea apariției unor consecințe disciplinare, contravenționale sau penale.

Pentru evaluare este utilizată scala ordinală cu cinci niveluri stabilită în subcapitolul 5.1.6:

[547] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, pp. 120–121.

1 – impact nesemnificativ;

2 – impact redus;

3 – impact moderat;

4 – impact major;

5 – impact critic.

La fel ca în cazul probabilității, valorile numerice nu exprimă o măsurare matematică exactă. Ele permit ordonarea comparativă a riscurilor în funcție de gravitatea consecințelor potențiale.

Trebuie subliniat că evaluarea privește consecințele posibile în cazul materializării riscului, nu frecvența cu care acestea se produc. Din această cauză, un risc cu probabilitate moderată poate primi un nivel critic al impactului. De exemplu, utilizarea necorespunzătoare a unei informații operative poate fi mai puțin probabilă decât apariția unui conflict de interese, dar consecințele sale pot fi considerabil mai grave.

Impactul apariției conflictelor de interese. Impactul riscului apariției conflictelor de interese este apreciat ca major – nivelul 4.

Materializarea unui conflict de interese poate afecta imparțialitatea procesului decizional, obiectivitatea verificărilor și tratamentul egal al persoanelor. În funcție de natura atribuțiilor exercitate, consecințele pot consta în participarea funcționarului la adoptarea unei decizii care privește un interes personal, favorizarea unui beneficiar al activității externe, influențarea unei proceduri sau necesitatea anulării ori revizuirii unor decizii adoptate în condiții de imparțialitate îndoielnică.

Impactul depășește însă consecințele juridice ale cazului individual. În instituțiile de aplicare a legii, existența unor relații private care interferează cu atribuțiile oficiale poate diminua credibilitatea instituției și poate alimenta percepția că puterea publică este exercitată selectiv.

Încadrarea la nivelul 4, și nu la nivelul maxim, rezultă din faptul că există mecanisme prin care numeroase situații pot fi gestionate înainte de producerea unor consecințe ireversibile: declararea conflictului, abținerea, redistribuirea sarcinilor, limitarea accesului la anumite informații sau desemnarea unei alte persoane pentru adoptarea deciziei. Prin urmare, impactul potențial este major, dar nu în mod invariabil critic.

Impactul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu. Impactul acestui risc este apreciat ca critic – nivelul 5. O asemenea evaluare este justificată în primul rând prin natura informațiilor și resurselor accesibile anumitor categorii de funcționari publici cu statut special. Utilizarea necorespunzătoare a informațiilor din baze de date, a datelor privind persoane, a informațiilor operative sau a unor date privind acțiuni planificate poate produce consecințe care depășesc interesul individual al funcționarului.

În situațiile grave, materializarea riscului poate conduce la:

- compromiterea unor activități speciale de investigație sau a unor combinații sau operațiuni tactice;
- afectarea siguranței persoanelor;
- divulgarea unor date protejate;
- favorizarea unor persoane supuse verificării;
- prejudicierea drepturilor individuale;
- pierderea credibilității în sistemele instituționale de protecție a informațiilor.

În cazul resurselor materiale, impactul poate fi diferit ca intensitate, dar utilizarea sistematică a mijloacelor publice pentru activități private poate afecta patrimoniul instituției, disciplina profesională și încrederea în corectitudinea utilizării resurselor publice.

Este important de precizat că nivelul 5 reflectă impactul potențial al materializării grave a riscului, nu presupune că orice folosire minoră a unui mijloc instituțional produce consecințe critice. Evaluarea generală ia în considerare însă faptul că anumite informații și resurse specifice structurilor MAI au o sensibilitate suficient de ridicată pentru a justifica încadrarea impactului potențial la nivel maxim.

Impactul influențelor necorespunzătoare și al corupției. Impactul acestui risc este apreciat ca critic – nivelul 5. Această categorie are potențialul de a afecta însăși finalitatea exercitării funcției publice. Atunci când relațiile dezvoltate printr-o activitate externă sunt utilizate pentru influențarea comportamentului profesional, consecințele pot include favorizarea unor persoane, împiedicarea controalelor, divulgarea de informații, intervențiile în proceduri, tolerarea unor conduite ilegale sau utilizarea atribuțiilor oficiale în beneficiul unor interese private.

Impactul este critic și din cauza posibilității apariției unei evoluții de la situații individuale către relații repetate sau rețele de influență. O relație externă care generează inițial o solicitare punctuală poate deveni, în lipsa unui răspuns instituțional, o sursă constantă de presiune și corupție.

În cazul structurilor de aplicare a legii, consecințele pot afecta nu numai decizia individuală, ci și:

- legalitatea activității instituției;
- eficiența investigațiilor;
- aplicarea egală a legii;
- protecția informațiilor;
- credibilitatea instituției;
- încrederea publicului în capacitatea statului de a preveni și combate corupția.

Din aceste considerente, impactul este apreciat la nivelul 5, chiar dacă probabilitatea generală a producerii riscului a fost evaluată la nivelul 3.

Această situație ilustrează utilitatea examinării separate a celor două dimensiuni: un risc nu trebuie subestimat doar pentru că probabilitatea sa este moderată, atunci când consecințele pot fi critice.

Impactul afectării imparțialității și independenței funcției. Impactul este apreciat ca major – nivelul 4. Afectarea imparțialității poate conduce la tratament diferențiat, utilizarea selectivă a marjei de apreciere, adoptarea unor decizii influențate de relațiile externe sau evitarea unor acțiuni care ar putea afecta interesele beneficiarilor activității private.

Impactul prezintă o importanță deosebită deoarece imparțialitatea nu reprezintă numai o cerință individuală de conduită, ci o condiție a legitimității exercitării autorității publice. În situațiile în care funcționarul aplică legea, efectuează verificări, participă la investigații sau adoptă decizii cu efect asupra drepturilor persoanelor, afectarea obiectivității sale poate produce consecințe juridice și instituționale importante.

Totodată, materializarea acestui risc nu presupune întotdeauna o conduită penală sau chiar o ilegalitate evidentă. În numeroase situații, efectele se pot manifesta prin decizii selective, prioritizări subiective, atitudini preferențiale ori utilizarea diferențiată a marjei profesionale de apreciere.

Din acest motiv, impactul este apreciat ca major, fără a fi încadrat automat la nivel critic. Nivelul 5 poate apărea în situații individuale în care afectarea imparțialității compromite o investigație importantă, facilitează fapte grave sau produce consecințe extinse asupra drepturilor persoanelor și interesului public.

Impactul afectării capacității de exercitare a funcției. Impactul acestui risc este apreciat ca major – nivelul 4. Materializarea sa poate conduce la diminuarea performanței profesionale,

indisponibilitate pentru serviciu, întârzieri, erori de apreciere, scăderea capacității de concentrare și, în anumite funcții, la riscuri directe pentru siguranța funcționarului, a colegilor sau a persoanelor cu care acesta interacționează.

Evaluarea impactului trebuie realizată prin raportare la natura funcției concrete. Pentru o activitate administrativă, o diminuare temporară a concentrării poate avea consecințe care pot fi identificate și corectate ulterior. În cazul unei activități operative, al conducerii unui autovehicul în condiții de intervenție, al manipulării unor echipamente speciale sau al adoptării rapide a unor decizii, aceeași diminuare poate produce consecințe mult mai grave.

Studiul lui Allison și colaboratorii săi arată că literatura privind sectorul siguranței publice asociază somnul insuficient și oboseala cu afectarea performanței, accidentele și comportamentele care compromit siguranța; în cazul personalului de aplicare a legii, analiza sintetizată indică inclusiv legături cu erori profesionale serioase, încălcări ale normelor de siguranță și dificultăți în interacțiunea cu publicul.[548]

Impactul general este apreciat la nivelul 4 deoarece consecințele pot fi majore, în special pentru funcțiile operative. Totuși, nivelul concret trebuie ajustat în funcție de profilul funcției și de efectul real pe care activitatea externă îl poate avea asupra capacității de serviciu.

Impactul afectării imaginii instituției și încrederii publice. Impactul este apreciat ca major – nivelul 4. Consecințele reputaționale ale unei activități externe pot depăși comportamentul individual al funcționarului atunci când publicul asociază activitatea acestuia cu instituția, consideră că poziția oficială este utilizată pentru obținerea unor avantaje private sau percepe lipsa unor mecanisme instituționale de prevenire și reacție.

Un incident individual nu conduce automat la pierderea generală a încrederii. Impactul devine însă important atunci când:

- conduita are o vizibilitate publică ridicată;
- calitatea oficială este utilizată în scop comercial;
- activitatea implică persoane sau entități controversate;
- conduita este repetată;
- instituția pare să tolereze situația;
- cazul confirmă percepții sociale anterioare privind lipsa integrității.

În mediul online, efectele pot fi amplificate de rapiditatea distribuirii informației și de dificultatea delimitării între opinia sau activitatea privată și poziția instituțională.

Totuși, încadrarea impactului la nivelul 4, nu la nivelul 5, se justifică prin faptul că prejudiciile reputaționale pot avea grade diferite și că nu orice incident afectează în mod ireversibil încrederea publică. Impactul critic ar trebui rezervat situațiilor în care activitatea externă produce o criză gravă de credibilitate, compromite activitatea instituției sau consolidează percepția existenței unei probleme sistemice.

Impactul dependenței economice. Impactul dependenței economice este apreciat ca major – nivelul 4. Dependența economică nu produce întotdeauna un efect imediat asupra unei decizii. Importanța sa constă în faptul că poate crea o vulnerabilitate persistentă, susceptibilă să afecteze autonomia profesională a funcționarului și capacitatea acestuia de a respinge solicitări sau presiuni.

[548] ALLISON, Penelope; TIESMAN, Hope M.; WONG, Imelda S.; BERNZWEIG, David; JAMES, Lois; JAMES, Stephen M.; NAVARRO, Kathleen M.; PATTERSON, P. Daniel. „Working hours, sleep, and fatigue in the public safety sector: A scoping review of the research". American Journal of Industrial Medicine, 2022, vol. 65, nr. 11, pp. 878–897, în special pp. 883–886.

Atunci când o sursă externă de venit devine esențială pentru situația economică a funcționarului, pierderea acesteia poate reprezenta un cost personal suficient de important pentru a influența comportamentul profesional. Efectele pot consta în:

- evitarea unor decizii nefavorabile beneficiarului;
- disponibilitatea mai mare față de solicitările acestuia;
- apariția unei loialități profesionale concurente;
- creșterea vulnerabilității la influențe necorespunzătoare;
- amplificarea conflictelor de interese;
- afectarea imparțialității.

Impactul este apreciat la nivelul 4 deoarece dependența economică poate funcționa ca factor multiplicator al altor riscuri. Ea nu produce în mod necesar, prin ea însăși, o consecință critică, dar poate crea condițiile în care conflictul de interese, influența necorespunzătoare sau corupția devin mai greu de prevenit.

Evaluarea impactului potențial al riscurilor de integritate asociate activităților externe[549]

Categoria de risc	Impact estimat (I)	Calificativ	Fundamentarea sintetică
Riscul apariției conflictelor de interese	**4**	Major	Poate afecta imparțialitatea deciziilor, legalitatea exercitării atribuțiilor și credibilitatea instituției
Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu	**5**	Critic	Poate compromite informații, activități operative, drepturi individuale și securitatea instituțională
Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției	**5**	Critic	Poate conduce la utilizarea funcției în interes privat și la compromiterea aplicării legii
Riscul afectării imparțialității și independenței funcției	**4**	Major	Poate afecta obiectivitatea aprecierii profesionale și tratamentul egal al persoanelor
Riscul afectării capacității de exercitare a funcției	**4**	Major	Poate diminua performanța, disponibilitatea și siguranța activităților profesionale
Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice	**4**	Major	Poate deteriora credibilitatea instituțională și legitimitatea percepută a exercitării autorității
Riscul dependenței economice	**4**	Major	Poate diminua autonomia profesională și amplifica expunerea la conflicte, influențe și corupție

Interpretarea rezultatelor. Evaluarea evidențiază faptul că riscurile asociate activităților externe prezintă, în general, un impact potențial superior nivelului probabilității estimate. Această constatare este importantă pentru fundamentarea modelului de reglementare.

[549] Notă: I = impact. Scala utilizată: 1 – nesemnificativ; 2 – redus; 3 – moderat; 4 – major; 5 – critic. Valorile exprimă o evaluare ordinală orientativă a gravității consecințelor potențiale și nu reprezintă o măsurare cantitativă a prejudiciului.

Două categorii au fost evaluate cu impact critic – nivelul 5: utilizarea informațiilor și resurselor de serviciu și influențele necorespunzătoare și corupția.

În ambele situații, consecințele pot depăși relația individuală dintre funcționar și beneficiarul activității externe și pot afecta direct funcționarea instituției, drepturile persoanelor și interesul public.

Celelalte cinci riscuri au fost încadrate la impact major – nivelul 4. Aceasta nu înseamnă că ele nu pot produce, în anumite circumstanțe, efecte critice. Evaluarea exprimă impactul general al categoriei, în timp ce analiza unei situații individuale poate conduce la un nivel diferit.

De ce nu sunt atribuite niveluri reduse de impact? Faptul că toate categoriile au primit valori de 4 sau 5 impune explicarea scenariilor analizate și a criteriilor de atribuire. Aceste scoruri nu descriu automat fiecare activitate externă concretă.

Motivul nu constă în prezumția eronată că orice activitate externă produce consecințe grave. Evaluarea din prezenta secțiune privește impactul materializării categoriilor de risc deja identificate, nu impactul oricărei activități externe. Cu alte cuvinte, întrebarea nu este: „Ce impact are faptul că un funcționar desfășoară o activitate externă?”, ci: „Ce impact poate avea materializarea unui conflict de interese, utilizarea unei informații de serviciu, o influență necorespunzătoare sau afectarea imparțialității?”

Formulată astfel, evaluarea justifică valorile ridicate. Unele activități externe pot avea o probabilitate foarte redusă de a produce asemenea situații, dar, odată materializat riscul, consecințele pot fi majore sau critice.

Această diferență dintre probabilitate și impact reprezintă una dintre funcțiile principale ale matricei de risc: un eveniment relativ puțin probabil poate necesita măsuri preventive importante atunci când consecințele sale potențiale sunt grave. Literatura de specialitate examinată în cadrul cercetării tratează tocmai probabilitatea și impactul ca dimensiuni distincte, care trebuie corelate pentru stabilirea nivelului și a răspunsului la risc.

Evaluarea impactului demonstrează că principalele riscuri asociate activităților externe pot produce consecințe importante asupra funcției publice cu statut special. Gravitatea cea mai ridicată este asociată utilizării informațiilor și resurselor de serviciu, precum și influențelor necorespunzătoare și corupției, evaluate la nivelul 5 – critic.

Conflictele de interese, afectarea imparțialității, diminuarea capacității de exercitare a funcției, riscurile reputaționale și dependența economică au fost evaluate la nivelul 4 – major. Aceste riscuri pot afecta direct exercitarea funcției sau pot crea condiții care amplifică alte vulnerabilități.

Corelarea acestor rezultate cu probabilitatea evaluată în subcapitolul precedent evidențiază deja existența unor profiluri diferite de risc. De exemplu, conflictul de interese prezintă probabilitate ridicată și impact major, în timp ce utilizarea informațiilor și influențele necorespunzătoare prezintă o probabilitate moderată, dar un impact critic.

5.3.3. Evaluarea comparativă și ierarhizarea riscurilor de integritate

Evaluările realizate în subcapitolele precedente au permis aprecierea separată a probabilității producerii și a impactului potențial al celor șapte categorii de riscuri de integritate asociate exercitării activităților externe. Etapa următoare constă în corelarea celor două dimensiuni și determinarea nivelului general al fiecărui risc.

În cadrul metodologiei propuse, nivelul general al riscului este determinat prin relația: $R=P\times I$, unde:

R reprezintă nivelul general al riscului;

P reprezintă scorul probabilității;

I reprezintă scorul impactului.

Utilizarea relației dintre probabilitate și impact este consacrată în literatura de specialitate privind managementul riscurilor. Hopkin și Thompson examinează evaluarea riscului prin poziționarea probabilității în raport cu impactul și arată rolul matricei în compararea și prioritizarea riscurilor.[550] La rândul său, Hillson prezintă explicit abordarea potrivit căreia riscul poate fi exprimat convențional prin produsul dintre probabilitatea producerii și impactul consecințelor.[551]

O logică apropiată este utilizată și în evaluarea riscurilor etice, unde scorul ponderat poate rezulta din corelarea nivelului de probabilitate cu importanța sau gravitatea impactului.[552]

Trebuie însă precizat că formula utilizată în prezenta cercetare are un caracter semi-cantitativ și operațional. Valorile P și I sunt scoruri ordinale, iar rezultatul produsului lor este utilizat pentru clasificarea și compararea riscurilor, nu pentru măsurarea matematică exactă a acestora. În consecință, diferența dintre un scor de 15 și unul de 16 nu trebuie interpretată ca o diferență statistică precisă de intensitate, ci ca poziționarea relativă a riscurilor evaluate în cadrul aceleiași metodologii.

Pentru interpretarea rezultatelor, în prezenta cercetare sunt utilizate următoarele intervale:

Pragurile de clasificare a nivelului general al riscurilor[553]

Scorul general al riscului (R)	Nivelul riscului	Semnificația generală
1–4	Redus	Riscul poate fi gestionat prin măsuri generale de prevenire și control
5–9	Mediu	Riscul necesită măsuri preventive și monitorizare
10–16	Ridicat	Riscul necesită măsuri speciale de control și evaluare individualizată
17–25	Critic	Riscul poate necesita restricții severe sau interzicerea activității atunci când nu poate fi redus prin alte măsuri

Aplicarea formulei asupra valorilor stabilite în subcapitolele 5.3.1 și 5.3.2 conduce la următoarele rezultate:

Evaluarea comparativă și ierarhizarea riscurilor de integritate[554]

Categoria de risc	P	I	R = P × I	Nivel general	Poziție relativă
Riscul apariției conflictelor de interese	**4**	**4**	**16**	Ridicat	I
Riscul afectării imparțialității și independenței funcției	**4**	**4**	**16**	Ridicat	I
Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu	**3**	**5**	**15**	Ridicat	II

[550] HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022, pp. 21–22 și pp. 115–121.

[551] HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, p. 225.

[552] MELONI, Giusi. „Ethics in Risk Management”, în: HILLSON, David (ed.). The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, pp. 186–187.

[553] Notă: Pragurile de clasificare sunt stabilite în cadrul metodologiei elaborate în prezenta cercetare. Ele au caracter operațional și sunt utilizate pentru compararea și ierarhizarea riscurilor analizate.

[554] Notă: P = probabilitate; I = impact; R = nivelul general al riscului. Scala probabilității: 1 – foarte redusă; 2 – redusă; 3 – moderată; 4 – ridicată; 5 – foarte ridicată. Scala impactului: 1 – nesemnificativ; 2 – redus; 3 – moderat; 4 – major; 5 – critic. Poziția relativă exprimă ierarhizarea comparativă în interiorul categoriei generale de risc ridicat și nu constituie o diferență statistică între riscuri.

Categoria de risc	P	I	R = P × I	Nivel general	Poziție relativă
Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției	**3**	**5**	**15**	Ridicat	II
Riscul afectării capacității de exercitare a funcției	**3**	**4**	**12**	Ridicat	III
Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice	**3**	**4**	**12**	Ridicat	III
Riscul dependenței economice	**3**	**4**	**12**	Ridicat	III

Interpretarea generală a rezultatelor. Rezultatele evaluării relevă că toate cele șapte categorii de riscuri identificate se încadrează, la nivelul evaluării generale, în categoria riscurilor ridicate, cu scoruri cuprinse între 12 și 16 puncte.

La prima vedere, această concentrare a rezultatelor într-o singură categorie ar putea crea impresia că metodologia nu realizează o diferențiere suficientă între riscuri. O asemenea concluzie ar fi însă eronată din două motive.

În primul rând, obiectul evaluării îl constituie categoriile de riscuri de integritate deja identificate, nu activitățile externe propriu-zise. În consecință, faptul că un conflict de interese materializat, utilizarea unei informații de serviciu sau o influență necorespunzătoare prezintă un nivel general ridicat de risc nu înseamnă că orice activitate externă generează un asemenea nivel.

În al doilea rând, chiar în interiorul categoriei generale de risc ridicat există diferențe relevante între profilurile celor șapte riscuri. Unele prezintă o probabilitate mai mare de apariție, în timp ce altele se disting prin gravitatea deosebită a consecințelor.

Din acest motiv, ierarhizarea nu trebuie realizată exclusiv prin citirea mecanică a scorului final, ci prin examinarea concomitentă a profilului P–I al fiecărui risc.

Prima grupă: riscurile cu scorul 16. Poziția relativă cea mai înaltă este ocupată de riscul apariției conflictelor de interese și riscul afectării imparțialității și independenței funcției.

Ambele riscuri au: P=4,I=4,R=16. Profilul lor este caracterizat prin combinarea unei probabilități ridicate cu un impact major.

Această poziționare este explicabilă prin proximitatea celor două riscuri față de însăși structura activității externe. Desfășurarea unei activități în afara raportului de serviciu poate crea interese patrimoniale, relații profesionale, obligații contractuale și forme de loialitate secundară. Aceste elemente nu sunt nelegitime prin ele însele, dar constituie condiții care pot intra în contact relativ direct cu exercitarea atribuțiilor publice. Conflictul de interese reprezintă, din această perspectivă, riscul interferenței dintre interesul privat și obligația publică, iar afectarea imparțialității reprezintă posibilul efect al acestei interferențe asupra aprecierii și conduitei profesionale.

Poziționarea lor la scorul 16 nu înseamnă că fiecare activitate externă generează un conflict de interese sau afectează imparțialitatea funcționarului. Ea indică faptul că, dintre riscurile examinate, acestea au cea mai directă legătură structurală cu formarea unor interese și obligații externe.

Această concluzie este importantă pentru modelul de reglementare care va fi ales ulterior. Orice mecanism de notificare sau autorizare a unei activități externe trebuie să înceapă, în mod logic, prin verificarea existenței unei posibile interferențe între: funcția exercitată, activitatea externă, beneficiarul activității, interesul privat creat.

A doua grupă: riscurile cu scorul 15. A doua poziție relativă este ocupată de riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu, riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției.

Pentru ambele categorii: P=3,I=5,R=15. Profilul lor este diferit de cel al primei grupe. Aceste riscuri prezintă o probabilitate moderată, dar un impact critic.

Această diferență este esențială. Probabilitatea utilizării informațiilor de serviciu depinde de existența unei legături concrete între informațiile accesibile funcționarului și activitatea sa externă. În mod similar, influența necorespunzătoare și corupția presupun existența unor împrejurări suplimentare: un beneficiar interesat, posibilitatea exercitării unei presiuni sau existența unei capacități reale de favorizare.

Totuși, odată materializate, consecințele pot fi deosebit de grave. Compromiterea informațiilor, afectarea unor activități investigative sau operative, favorizarea unor persoane și utilizarea autorității publice în interes privat pot produce prejudicii care depășesc situația individuală a funcționarului.

Din perspectiva managementului riscului, această grupă demonstrează de ce probabilitatea moderată nu justifică automat un răspuns normativ moderat. Un risc care se produce mai rar poate necesita măsuri preventive riguroase atunci când impactul său potențial este critic.

Prin urmare, în cazul activităților externe care creează acces relevant la informații sau relații cu beneficiari interesați de competențele instituției, procedura de evaluare trebuie să prevadă mecanisme mai riguroase de verificare și control.

A treia grupă: riscurile cu scorul 12. A treia poziție relativă este ocupată de:

- riscul afectării capacității de exercitare a funcției;
- riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice;
- riscul dependenței economice.

Pentru fiecare dintre acestea: P=3,I=4,R=12. Aceste riscuri combină o probabilitate moderată cu un impact major. Poziția lor relativ inferioară față de celelalte categorii nu trebuie interpretată în sensul unei importanțe reduse. Scorul 12 le menține în categoria riscurilor ridicate. Diferența rezultă din faptul că materializarea lor depinde de un număr mai mare de condiții contextuale.

Afectarea capacității de exercitare a funcției depinde de durata și intensitatea activității externe, de programul acesteia, de caracterul solicitant și de natura funcției ocupate. Riscul reputațional depinde de vizibilitatea activității, de modul de asociere cu instituția, de natura beneficiarilor și de reacția publică rezonabil previzibilă. Dependența economică presupune o relație suficient de stabilă și intensă cu venitul sau beneficiarul extern pentru ca pierderea avantajului economic să poată deveni un factor de vulnerabilizare.

Aceste riscuri au, așadar, un caracter mai accentuat contextual și cumulativ. Ele tind să crească gradual, pe măsură ce activitatea externă devine mai intensă, mai vizibilă, mai stabilă economic sau mai greu de separat de funcția publică.

Ierarhizarea riscurilor și limitele interpretării scorurilor. Ierarhizarea rezultată poate fi reprezentată sintetic astfel:

- Nivel relativ I – scor 16: conflict de interese, afectarea imparțialității și independenței;
- Nivel relativ II – scor 15: utilizarea informațiilor și resurselor, influențe necorespunzătoare și corupție;
- nivel relativ III – scor 12: afectarea capacității de exercitare a funcției, imagine instituțională și încredere publică, dependență economică.

Totuși, această clasificare trebuie interpretată cu prudență. Din punct de vedere metodologic, nu ar fi corect să afirmăm că un risc cu scorul 16 este, în mod matematic exact, „mai grav” decât unul cu scorul 15. Cele două scoruri provin din profiluri diferite: 4×4=16, comparativ cu: 3×5=15. Primul profil exprimă un risc mai probabil, cu consecințe majore. Cel de-al doilea exprimă un risc mai puțin

probabil, dar cu consecințe critice. Prin urmare, scorul general este util pentru ordonare și prioritizare, însă decizia privind răspunsul normativ trebuie să țină seama și de structura internă a scorului.

Această concluzie are o importanță specifică. De exemplu, două activități externe pot obține același scor final, dar pot necesita măsuri diferite. Într-un caz, răspunsul adecvat poate consta în reducerea probabilității prin notificare, verificarea beneficiarului și abținere. În alt caz, consecințele potențiale sunt atât de grave încât activitatea trebuie limitată sever chiar dacă probabilitatea materializării este mai redusă. Astfel, același scor general nu presupune întotdeauna același mecanism de gestionare a riscului. Aceasta este una dintre concluziile metodologice importante ale evaluării.

De ce niciun risc general nu este încadrat ca „critic"? Rezultatele arată că niciuna dintre cele șapte categorii generale nu depășește scorul 16. Prin urmare, potrivit pragurilor metodologiei propuse, niciuna nu este clasificată, la nivel general, ca risc critic. Această constatare necesită o explicație, deoarece două dintre riscuri au primit impactul maxim, de nivel 5. Clasificarea generală ca risc critic presupune cumularea unui impact foarte grav cu o probabilitate suficient de ridicată. De exemplu: P=4,I=5,R=20 sau: P=5,I=5,R=25. La nivel general, analiza nu justifică atribuirea unei probabilități de 4 sau 5 utilizării informațiilor ori influențelor necorespunzătoare pentru ansamblul activităților externe. Aceste fenomene depind de existența unor circumstanțe suplimentare.

Situația poate fi însă diferită la evaluarea unei activități concrete. De exemplu, o activitate externă desfășurată permanent pentru o entitate aflată direct sub controlul funcționarului și care poate beneficia de informații nepublice accesibile acestuia ar putea primi: P=4,I=5,R=20, rezultând un risc critic.

Această distincție demonstrează că evaluarea realizată în prezentul subcapitol are rolul de a ierarhiza categoriile generale de risc, în timp ce clasificarea activităților externe în regimuri juridice va necesita o evaluare aplicată situațiilor concrete.

Relațiile dintre riscuri și posibilitatea amplificării cumulative. Evaluarea comparativă evidențiază și faptul că cele șapte riscuri nu funcționează izolat. În practică, ele pot forma lanțuri de amplificare.

De exemplu: Activitate externă remunerată→ Interes economic→ Dependență economică→ Expunere la influență necorespunzătoare→ Afectarea imparțialității→ Conflict de interese sau manifestare de corupție→Afectarea imaginii instituției și a încrederii publice.

Un alt traseu posibil este: Activitate externă apropiată de domeniul funcției→ Interes pentru informații instituționale→ Utilizarea informațiilor de serviciu→ Favorizarea beneficiarului→ Compromiterea imparțialității și credibilității instituției.

Aceste succesiuni nu sunt inevitabile, dar demonstrează caracterul interdependent al riscurilor. Din acest motiv, viitorul model de reglementare nu trebuie să examineze fiecare risc în mod complet izolat. Evaluarea unei activități concrete trebuie să ia în considerare profilul cumulativ al riscurilor pe care aceasta le generează.

În opinia noastră, această concluzie constituie un element important al metodologiei propuse: o activitate externă aparent acceptabilă din perspectiva unui singur risc poate deveni problematică prin cumularea mai multor vulnerabilități moderate sau ridicate.

Evaluarea comparativă și ierarhizarea riscurilor permit formularea mai multor concluzii.

În primul rând, toate cele șapte categorii analizate se situează în zona riscurilor ridicate, ceea ce confirmă necesitatea existenței unui cadru de reglementare și control al activităților externe. Această concluzie nu justifică însă o interdicție generală, deoarece evaluarea privește categoriile de risc, iar nu fiecare activitate externă în parte.

În al doilea rând, profilurile riscurilor sunt diferite. Conflictele de interese și afectarea imparțialității se caracterizează printr-o probabilitate mai ridicată, în timp ce utilizarea informațiilor și influențele necorespunzătoare se caracterizează printr-un impact potențial critic.

În al treilea rând, riscurile privind capacitatea de exercitare a funcției, reputația instituțională și dependența economică prezintă un caracter mai accentuat contextual și cumulativ, fiind influențate de durata, intensitatea și circumstanțele concrete ale activității externe.

În al patrulea rând, scorul general nu trebuie interpretat izolat. Profilul format din probabilitate și impact trebuie păstrat în analiza răspunsului normativ. Un risc de tip 4 × 4 și unul de tip 3 × 5 pot avea scoruri apropiate, dar pot necesita mecanisme diferite de prevenire și control.

În sfârșit, evaluarea confirmă ipoteza centrală a studiului: regimul juridic al activității externe trebuie să constituie rezultatul evaluării riscului și nu punctul său de plecare. Interdicția, autorizarea, notificarea sau permiterea activității trebuie alese în funcție de profilul concret al riscurilor, de posibilitatea reducerii acestora și de proporționalitatea măsurilor aplicate.

5.4. Profilul cumulativ al riscurilor asociate activităților externe

Analiza realizată în subcapitolele precedente a urmărit identificarea, evaluarea și ierarhizarea principalelor categorii de riscuri de integritate asociate exercitării activităților externe de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Evaluarea a demonstrat că aceste riscuri nu se manifestă izolat și că aceeași activitate externă poate genera concomitent mai multe vulnerabilități, cu niveluri diferite de probabilitate și impact.

Din acest motiv, pentru fundamentarea unui model diferențiat de reglementare nu este suficientă analiza separată a conflictului de interese, a utilizării informațiilor de serviciu, a influențelor necorespunzătoare, a afectării imparțialității sau a celorlalte riscuri identificate. Este necesară o etapă suplimentară, constând în examinarea profilului cumulativ de risc al principalelor categorii de activități externe.

În accepțiunea prezentului studiu, profilul cumulativ de risc exprimă configurația ansamblului riscurilor de integritate pe care o anumită activitate externă le poate genera în raport cu funcția publică exercitată. Caracterul cumulativ nu presupune că valorile riscurilor trebuie însumate mecanic. Dimpotrivă, evaluarea trebuie să păstreze vizibilitatea fiecărei dimensiuni de risc, deoarece o singură vulnerabilitate critică poate fi suficientă pentru a justifica restricționarea unei activități, chiar dacă celelalte dimensiuni prezintă niveluri reduse.

Această precizare este importantă din punct de vedere metodologic. Calcularea unei simple medii ar putea produce rezultate înșelătoare. De exemplu, o activitate externă ar putea prezenta șase riscuri reduse și un risc critic privind utilizarea informațiilor operative. O medie aritmetică a celor șapte valori ar putea plasa artificial activitatea într-o categorie moderată, deși existența unui singur risc critic poate face activitatea incompatibilă cu funcția concret exercitată.

Prin urmare, profilul cumulativ propus se bazează pe două principii: principiul multidimensionalității, potrivit căruia activitatea este analizată simultan prin raportare la toate cele șapte categorii de risc și principiul nediluării riscului major sau critic, potrivit căruia existența unei vulnerabilități grave nu poate fi neutralizată statistic prin existența altor riscuri reduse. În consecință, profilul cumulativ trebuie privit ca o hartă a vulnerabilităților activității externe, nu ca un simplu punctaj agregat.

5.4.1. Criteriile de construire a profilului cumulativ

Pentru fiecare activitate externă sunt examinate cele șapte dimensiuni de risc identificate în cadrul subcapitolului 5.2:

- conflictul de interese;

- utilizarea informațiilor și resurselor de serviciu;
- influențele necorespunzătoare și corupția;
- afectarea imparțialității și independenței funcției;
- afectarea capacității de exercitare a funcției;
- afectarea imaginii instituției și încrederii publice;
- dependența economică.

Evaluarea este realizată pe patru niveluri sintetice:

R – risc redus;

M – risc mediu;

Î – risc înalt (ridicat);

C – risc critic.

Aceste calificative nu înlocuiesc metodologia numerică dezvoltată în subcapitolul 5.1, ci reprezintă o formă sintetică de exprimare a rezultatelor evaluării. Pentru stabilirea nivelului fiecărei dimensiuni trebuie avute în vedere, în principal:

- legătura activității externe cu atribuțiile funcției;
- natura beneficiarului;
- caracterul remunerat sau neremunerat;
- regularitatea și importanța veniturilor;
- accesul la informații și resurse instituționale;
- caracterul ocazional sau permanent;
- intensitatea solicitării temporale;
- gradul de vizibilitate publică;
- utilizarea calității oficiale;
- existența unor mecanisme eficiente de prevenire, separare și control.

Un aspect central al metodei constă în faptul că activitatea nu poate fi evaluată exclusiv după denumirea sa juridică sau profesională. Activitatea didactică, consultanța, agricultura comercială sau activitatea online monetizată pot prezenta profiluri foarte diferite în funcție de circumstanțele concrete.

5.4.2. Profilul orientativ al principalelor categorii de activități externe

Profilul cumulativ orientativ al riscurilor asociate principalelor categorii de activități externe[555]

Activitatea externă	Conflict de interese	Informații și resurse	Influențe și corupție	Imparțialitate	Capacitatea funcției	Imagine și încredere	Dependență economică
Activitate didactică	M	R	R	M	M	R	R
Activitate științifică	R	R	R	R	R	R	R
Activitate artistică sau creativă	R	R	R	R	M	M	R

[555] Notă: R – risc redus; M – risc mediu; Î – risc ridicat; C – risc critic. Evaluarea are caracter orientativ și reprezintă profilul tipic al activității. Nivelul concret trebuie stabilit prin raportare la funcția exercitată, atribuțiile funcționarului, beneficiarul activității, intensitatea relației externe și mecanismele de control existente.

Activitatea externă	Conflict de interese	Informații și resurse	Influențe și corupție	Imparțialitate	Capacitatea funcției	Imagine și încredere	Dependență economică
Activitate sportivă remunerată	R	R	R	R	M	M	M
Activitate de voluntariat	R	R	R	R	M	M	R
Activitate agricolă pentru consum propriu	R	R	R	R	R	R	R
Activitate agricolă comercială	M	R	M	M	M	R	M
Activitate online monetizată	M	M	M	M	M	Î	M
Consultanță privată	Î	Î	Î	Î	M	M	Î
Expertiză sau servicii profesionale private	Î	Î	M–Î	Î	M	M	M–Î
Membru într-un organ de administrare al unei entități private	Î	M	Î	Î	M	Î	Î
Administrare a unei societăți comerciale	C	Î	Î	C	Î	Î	C

5.4.3. Activitățile cu profil predominant redus

Prima categorie este reprezentată de activitățile care, în forma lor tipică, prezintă un profil predominant redus de risc. În această categorie pot fi incluse activitatea științifică, activitatea agricolă desfășurată pentru consum propriu și, în anumite condiții, activitățile artistice, creative ori de voluntariat.

Caracteristica acestor activități este absența unei legături structurale cu atribuțiile funcției publice. În mod obișnuit, ele nu presupun raporturi economice cu persoane aflate în sfera competențelor instituției, nu creează un interes direct pentru informațiile de serviciu și nu generează relații de dependență față de beneficiari.

De exemplu, elaborarea și publicarea unei lucrări științifice, participarea la o conferință academică sau activitatea de cercetare desfășurată transparent nu generează, prin ele însele, riscuri semnificative de influență necorespunzătoare ori dependență economică.

Totuși, nici aceste activități nu trebuie declarate aprioric lipsite de orice risc. O activitate științifică finanțată de o entitate interesată de domeniul atribuțiilor funcționarului poate dobândi un profil diferit. În mod similar, o activitate artistică foarte vizibilă poate genera un risc reputațional superior dacă funcționarul utilizează calitatea oficială sau simbolurile instituției pentru promovare comercială.

Prin urmare, clasificarea unei activități într-o categorie predominant redusă trebuie să se bazeze pe forma sa tipică și transparentă, nu pe prezumția inexistenței absolute a riscului.

5.4.4. Activitățile cu profil moderat și variabil

O a doua categorie este formată din activitățile al căror profil de risc este, în general, moderat, dar poate varia semnificativ în funcție de circumstanțele concrete.

În această categorie pot fi incluse:

- activitatea didactică;
- activitatea sportivă remunerată;
- activitatea agricolă comercială;
- unele forme de activitate profesională ocazională;
- anumite activități online monetizate.

Activitatea didactică. Activitatea didactică prezintă, în forma sa obișnuită, un profil relativ redus sau moderat. Principalele riscuri sunt legate de apariția unor posibile conflicte de interese și de afectarea capacității de exercitare a funcției atunci când programul didactic este intens ori rigid.

Profilul se poate modifica însă atunci când:

- instituția beneficiară intră în relații cu structura în care activează funcționarul;
- funcționarul exercită atribuții asupra persoanelor care îi stabilesc remunerația;
- sunt utilizate informații de serviciu în activitatea didactică;
- volumul activității externe afectează disponibilitatea pentru serviciu.

Prin urmare, chiar o activitate considerată tradițional compatibilă poate necesita o evaluare individualizată.

Activitatea agricolă comercială. Activitatea agricolă desfășurată pentru consum propriu prezintă, de regulă, riscuri minime. Situația este diferită atunci când activitatea dobândește caracter comercial, presupune contracte, angajați, relații cu furnizori, autorizații ori administrarea permanentă a unei afaceri. În asemenea situații pot apărea interese patrimoniale mai importante, obligații temporale și relații cu terți, ceea ce deplasează profilul spre zona riscului mediu.

Activitatea online monetizată. Această categorie necesită o atenție distinctă, deoarece poate combina forme tradiționale de activitate artistică, educațională, comercială și publicitară. Un canal online care publică materiale educaționale și nu utilizează calitatea oficială poate avea un profil redus. În schimb, activitatea de influencer, promovarea comercială bazată pe statutul profesional, utilizarea uniformei, gradului special sau prestigiului funcției poate genera un risc reputațional ridicat și poate crea relații comerciale relevante pentru conflictul de interese sau influențele externe. Această activitate demonstrează caracterul dinamic al profilului cumulativ: aceeași formă tehnică de activitate poate avea profiluri fundamental diferite în funcție de conținut, beneficiari și modul de prezentare publică.

5.4.5. Activitățile cu profil predominant ridicat

A treia categorie cuprinde activitățile care, prin structura lor tipică, generează simultan mai multe riscuri ridicate. În această categorie pot fi incluse, în special:

- consultanța privată;
- anumite forme de expertiză privată;
- reprezentarea intereselor unor terți;
- participarea în organele de conducere ale entităților private;
- prestarea de servicii profesionale în domenii apropiate de competențele funcției.

Consultanța privată. Consultanța prezintă un profil cumulativ ridicat deoarece poate reuni simultan:

- conflictul de interese;
- interesul pentru informații nepublice;
- relația economică cu beneficiarul;
- influența asupra imparțialității;
- dependența economică;
- riscul favorizării.

Cu toate acestea, nu orice consultanță trebuie clasificată automat ca activitate critică. De exemplu, consultanța într-un domeniu complet străin de atribuțiile funcției poate prezenta un profil mai redus decât consultanța acordată unor entități care operează chiar în domeniul în care funcționarul exercită control, autorizare, investigare sau sancționare.

Această diferență demonstrează necesitatea de a evalua: obiectul consultanței + beneficiarul + funcția exercitată + informațiile accesibile funcționarului.

Expertiza sau serviciile profesionale private. Aceste activități prezintă un profil apropiat consultanței, dar nivelul riscului poate varia mai mult.

O expertiză științifică sau tehnică ocazională poate avea un profil moderat. În schimb, expertiza prestată permanent pentru entități interesate de activitatea instituției poate genera riscuri ridicate privind informațiile, imparțialitatea și conflictul de interese.

5.4.6. Activitățile cu profil critic sau incompatibilitate structurală

Ultima categorie cuprinde activitățile care pot crea o interferență structurală și permanentă între interesul privat și exercitarea funcției. Exemplul cel mai clar îl constituie administrarea unei societăți comerciale, în special atunci când aceasta reprezintă o activitate economică efectivă și nu simpla deținere pasivă a unei participații.

Administrarea unei întreprinderi presupune:

- interes patrimonial direct și permanent;
- obligația de dezvoltare și protejare a afacerii;
- relații cu clienți, furnizori și autorități;
- necesitatea luării continue a unor decizii economice;
- posibilitatea formării unor dependențe economice;
- consum important de timp;
- apariția unor relații profesionale și comerciale extinse.

În asemenea condiții, pot apărea simultan riscuri critice privind conflictul de interese, imparțialitatea și dependența economică, precum și riscuri ridicate privind influențele externe, informațiile de serviciu, capacitatea de exercitare a funcției și imaginea instituției.

Profilul cumulativ al unei asemenea activități poate fi descris ca structural incompatibil, deoarece măsurile punctuale de abținere sau redistribuire a sarcinilor pot deveni insuficiente. Dacă interesele private sunt permanente și extinse, iar funcționarul trebuie să se abțină în mod repetat de la

exercitarea unor atribuții, apare întrebarea dacă raportul dintre funcție și activitate mai poate fi gestionat prin simple măsuri preventive.

Tocmai aici apare diferența dintre: risc gestionabil și incompatibilitate structurală. În prima situație, activitatea poate continua prin notificare, autorizare și măsuri de separare. În cea de-a doua, conflictul dintre interesul public și activitatea privată este atât de persistent încât interdicția poate deveni măsura proporțională.

5.4.7. Caracterul dinamic al profilului cumulativ

Profilul cumulativ al unei activități externe nu trebuie considerat definitiv și imuabil. El se poate modifica în timp. O activitate care inițial prezintă un risc redus poate evolua prin:

- creșterea volumului de activitate;
- apariția unor noi beneficiari;
- modificarea funcției ocupate;
- promovarea într-o poziție cu competențe decizionale;
- extinderea accesului la informații;
- creșterea semnificativă a veniturilor externe;
- trecerea de la activitate ocazională la activitate permanentă;
- creșterea vizibilității publice.

De exemplu, un funcționar poate desfășura inițial o activitate didactică de două ore pe săptămână, fără legătură cu atribuțiile sale. Ulterior, acesta poate dobândi o funcție de conducere, iar instituția în care predă poate deveni beneficiar al unor proceduri gestionate de structura pe care o conduce.

În acest caz, activitatea nu s-a schimbat formal, dar profilul său de risc s-a modificat.

Din acest motiv, autorizarea activităților externe nu ar trebui concepută ca o aprobare nelimitată și definitivă. Pentru activitățile cu caracter permanent pot fi necesare:

- autorizarea pentru perioade determinate;
- obligația de notificare a schimbării circumstanțelor;
- reevaluarea periodică;
- retragerea autorizației atunci când nivelul riscului crește.

Această dimensiune dinamică este esențială pentru definirea unui model plauzibil pentru Republica Moldova.

5.4.8. Profilul cumulativ și funcția concret exercitată

O concluzie majoră a cercetării este că profilul activității externe nu poate fi stabilit independent de funcția concretă a persoanei. Aceeași activitate poate prezenta niveluri diferite de risc pentru:

- un funcționar cu atribuții administrative;
- un ofițer de investigații sau de urmărire penală;
- un funcționar cu acces la baze de date;
- un funcționar cu atribuții de control;
- un conducător;
- un funcționar care participă la proceduri de autorizare sau sancționare.

De exemplu, activitatea de consultanță juridică poate avea un profil foarte diferit pentru un funcționar care nu exercită competențe asupra beneficiarului și pentru unul care participă direct la verificarea ori investigarea acestuia. Prin urmare, profilul cumulativ trebuie determinat prin relația:

Activitate externă→ Funcția concretă→ Beneficiar+Context=Profil cumulativ de risc.

Această relație reprezintă, în opinia noastră, una dintre concluziile importante.

5.4.9. Interpretarea profilului cumulativ în raport cu regimul juridic

Profilul cumulativ nu stabilește automat regimul juridic, dar creează baza obiectivă pentru alegerea acestuia.

În general, poate fi formulată următoarea corespondență orientativă:

Profilul cumulativ	Răspuns normativ posibil
Predominant redus	Permiterea activității
Redus–mediu	Notificarea activității
Mediu–ridicat	Autorizarea prealabilă și condiții speciale
Predominant ridicat	Autorizare restrictivă, limitare sau incompatibilitate, în funcție de posibilitatea gestionării
Critic / structural incompatibil	Interdicție

Această corespondență nu trebuie aplicată mecanic. Un singur risc critic poate conduce la refuzul activității, chiar dacă profilul general conține și dimensiuni reduse. Invers, existența mai multor riscuri moderate nu înseamnă automat că activitatea trebuie interzisă, dacă acestea pot fi reduse prin măsuri adecvate.

Prin urmare, întrebarea decisivă nu este numai: „Cât de ridicat este riscul?” ci și „Poate fi redus riscul la un nivel acceptabil prin măsuri rezonabile de prevenire și control?”

Această diferență dintre nivelul riscului și gestionabilitatea riscului are importanță pentru fundamentarea modelului de reglementare.

Analiza profilului cumulativ confirmă faptul că activitățile externe nu formează o categorie omogenă și nu pot fi supuse unui regim juridic unic.

Activitățile științifice, unele activități creative și activitățile fără caracter comercial prezintă, în forma lor tipică, un profil predominant redus. Activitățile didactice, sportive remunerate, agricole comerciale sau online monetizate prezintă un profil variabil, dependent în mare măsură de intensitate, beneficiari și legătura cu funcția.

Consultanța privată, expertiza în domenii apropiate atribuțiilor funcției și participarea în organele de conducere ale unor entități private generează un profil predominant ridicat, prin cumularea riscurilor privind conflictul de interese, informațiile, influențele și imparțialitatea.

Administrarea unei activități comerciale proprii poate genera, în anumite configurații, un profil critic sau o incompatibilitate structurală, deoarece interesul economic privat este permanent, iar măsurile punctuale de gestionare pot deveni insuficiente.

Rezultatele confirmă că regimul juridic al activității externe trebuie construit prin raportare la profilul cumulativ al riscurilor și la posibilitatea reală de gestionare a acestora. Din această perspectivă, soluția optimă nu este nici interdicția generală, nici permiterea necondiționată, ci un sistem gradual bazat pe: permitere → notificare → autorizare → restricție → interdicție.

Profilul cumulativ al riscurilor reprezintă astfel veriga de legătură dintre analiza riscurilor realizată și fundamentarea modelului normativ care urmează a adoptat.

5.5. Concluzii privind nivelurile de risc și implicațiile pentru reglementare

Analiza realizată în cadrul prezentului capitol a urmărit trecerea de la o abordare predominant juridico-descriptivă a activităților externe la una fundamentată pe identificarea, evaluarea și compararea riscurilor de integritate pe care aceste activități le pot genera în raport cu exercitarea

funcției publice cu statut special. Rezultatele obținute permit formularea unor concluzii care vor constitui fundamentul modelului de reglementare propus în capitolul următor.

Prima și, în același timp, cea mai importantă concluzie este că activitatea externă nu reprezintă, prin ea însăși, un risc de integritate. Riscul apare din interacțiunea dintre natura activității desfășurate, atribuțiile funcției exercitate, identitatea și domeniul de activitate al beneficiarului, caracterul și intensitatea relației externe, avantajele economice obținute și capacitatea instituției de a preveni și controla vulnerabilitățile generate.

Această constatare are o consecință directă asupra modului în care trebuie conceput cadrul de reglementare. O abordare construită exclusiv pe enumerarea activităților permise și interzise nu poate surprinde diversitatea situațiilor concrete. Aceeași activitate poate avea un profil redus de risc pentru un funcționar și unul ridicat sau critic pentru altul, în funcție de atribuțiile exercitate și de împrejurările în care activitatea este desfășurată.

De exemplu, o activitate didactică desfășurată ocazional, în afara programului de serviciu și fără legătură cu atribuțiile funcționarului, prezintă un profil diferit de aceeași activitate realizată în beneficiul unei instituții asupra căreia funcționarul exercită atribuții de control, verificare sau decizie. În mod similar, o activitate de consultanță într-un domeniu fără legătură cu funcția poate avea un profil diferit de consultanța acordată unei entități care are interese directe în raport cu instituția în cadrul căreia activează funcționarul.

Prin urmare, obiectul reglementării nu trebuie să fie exclusiv activitatea externă în abstract, ci raportul concret dintre activitate și funcția exercitată.

5.5.1 Nivelurile generale ale riscurilor identificate

Aplicarea metodologiei elaborate în subcapitolul 5.1 a permis evaluarea probabilității și impactului principalelor categorii de riscuri de integritate. Corelarea celor două dimensiuni a condus la următoarele rezultate:

Sinteza nivelurilor generale ale riscurilor de integritate[556]

Categoria de risc	P	I	R = P × I	Nivel general
Riscul apariției conflictelor de interese	4	4	**16**	Ridicat
Riscul afectării imparțialității și independenței funcției	4	4	**16**	Ridicat
Riscul utilizării informațiilor și resurselor de serviciu	3	5	**15**	Ridicat
Riscul influențelor necorespunzătoare și al corupției	3	5	**15**	Ridicat
Riscul afectării capacității de exercitare a funcției	3	4	**12**	Ridicat
Riscul afectării imaginii instituției și încrederii publice	3	4	**12**	Ridicat
Riscul dependenței economice	3	4	**12**	Ridicat

Rezultatele evidențiază că toate cele șapte categorii generale analizate se situează în intervalul riscurilor ridicate. Această constatare nu înseamnă însă că orice activitate externă este, prin definiție, o activitate cu risc ridicat. Evaluarea din subcapitolul 5.3 a avut ca obiect categoriile de risc odată ce acestea devin relevante în contextul activităților externe, nu fiecare activitate externă concretă.

[556] Notă: P = probabilitate; I = impact; R = nivel general al riscului. Potrivit metodologiei propuse: 1–4 – risc redus; 5–9 – risc mediu; 10–16 – risc ridicat; 17–25 – risc critic. Valorile exprimă o evaluare ordinală și orientativă a categoriilor generale de risc și nu constituie frecvențe statistice.

Distincția este esențială. Faptul că materializarea unui conflict de interese are un nivel general ridicat nu înseamnă că orice activitate didactică, științifică sau artistică generează un conflict de interese. În același mod, faptul că utilizarea necorespunzătoare a informațiilor de serviciu poate avea un impact critic nu conduce la concluzia că orice activitate externă creează o probabilitate semnificativă de utilizare a unor asemenea informații.

Evaluarea generală permite identificarea gravității și poziției relative a vulnerabilităților, în timp ce evaluarea activității concrete trebuie să determine dacă și în ce măsură riscul respectiv este prezent în situația examinată.

5.5.2 Diferențierea profilurilor de risc

Deși toate categoriile generale au fost încadrate în intervalul riscurilor ridicate, diferențele dintre scoruri sunt limitate și nu demonstrează singure o diferențiere robustă a regimurilor juridice.

Riscul apariției conflictelor de interese și riscul afectării imparțialității și independenței funcției au obținut scorul cel mai ridicat, respectiv: P=4,I=4,R=16. Aceste riscuri se caracterizează printr-o proximitate mai mare față de însăși existența unei relații profesionale sau economice externe. Activitatea externă poate crea interese private, relații contractuale, obligații profesionale și forme de loialitate secundară care, în anumite circumstanțe, pot interfera cu atribuțiile funcției publice.

Riscurile privind utilizarea informațiilor și resurselor de serviciu, precum și influențele necorespunzătoare și corupția au obținut: P=3,I=5,R=15. Acestea prezintă o probabilitate generală moderată, dar un impact potențial critic. Materializarea lor presupune, de regulă, condiții suplimentare (acces relevant la informații, existența unui beneficiar interesat, capacitatea de favorizare sau apariția unei presiuni), însă consecințele pot afecta profund legalitatea activității instituției, drepturile persoanelor, activitățile operative sau investigative și încrederea publică.

În sfârșit, riscurile privind capacitatea de exercitare a funcției, imaginea instituțională și dependența economică au obținut: P=3,I=4,R=12. Acestea au un caracter mai accentuat contextual și cumulativ. Probabilitatea lor crește în funcție de durata activității, volumul de muncă, vizibilitate, caracterul permanent al relației externe, concentrarea veniturilor și intensitatea obligațiilor asumate față de beneficiari.

Această diferențiere confirmă că scorul general nu poate fi singurul element utilizat pentru stabilirea răspunsului juridic. Profilul intern al riscului trebuie păstrat vizibil, deoarece un risc de tip 4×4 nu este identic, din punctul de vedere al gestionării, cu unul de tip 3×5, chiar dacă scorurile finale sunt apropiate.

În primul caz, măsurile trebuie să urmărească, în principal, reducerea probabilității interferenței dintre interesul privat și funcția publică. În cel de-al doilea, accentul poate fi pus pe prevenirea unor consecințe potențial critice, chiar dacă probabilitatea materializării lor este mai redusă.

5.5.3 Profilul cumulativ al activităților externe

Analiza profilului cumulativ realizată în subcapitolul 5.4 a demonstrat că activitățile externe pot fi grupate orientativ în funcție de configurația riscurilor pe care le generează. În forma lor tipică, unele activități prezintă un profil predominant redus. Alte activități generează riscuri moderate, dar variabile, în timp ce anumite activități profesionale sau comerciale pot cumula mai multe riscuri ridicate ori pot crea situații de incompatibilitate structurală.

Sintetic, rezultatele pot fi prezentate astfel:

Clasificarea orientativă a activităților externe în funcție de profilul cumulativ de risc[557]

Categoria activității externe	Profil cumulativ orientativ
Activitate științifică	Predominant redus
Activitate agricolă pentru consum propriu	Predominant redus
Activitate artistică sau creativă	Redus–mediu
Activitate de voluntariat	Redus–mediu
Activitate didactică	Redus–mediu, în funcție de context
Activitate sportivă remunerată	Mediu
Activitate agricolă comercială	Mediu
Activitate online monetizată	Mediu–ridicat, în funcție de conținut și vizibilitate
Expertiză sau servicii profesionale private	Mediu–ridicat
Consultanță privată	Predominant ridicat
Participare în organele de conducere ale unor entități private	Ridicat
Administrarea efectivă a unei societăți comerciale	Ridicat–critic / posibilă incompatibilitate structurală

Rezultatele confirmă că denumirea activității nu poate determina singură regimul juridic aplicabil. Activitatea trebuie examinată în context. De aceea, modelul de reglementare propus nu trebuie să funcționeze exclusiv după formula: activitatea X este întotdeauna permisă, iar activitatea Y este întotdeauna interzisă. O asemenea abordare ar fi prea rigidă pentru activitățile cu profil variabil și, concomitent, prea permisivă pentru situațiile în care o activitate aparent acceptabilă generează, în circumstanțele concrete, riscuri semnificative.

5.5.4 Distincția dintre riscul gestionabil și incompatibilitatea structurală

Una dintre concluziile importante ale evaluării este necesitatea diferențierii între riscurile care pot fi gestionate prin măsuri preventive și situațiile în care activitatea externă generează o interferență structurală cu exercitarea funcției.

Un risc poate fi considerat gestionabil atunci când nivelul său poate fi redus prin măsuri rezonabile, precum:

- notificarea activității;
- autorizarea prealabilă;
- verificarea beneficiarului;
- declararea intereselor;
- abținerea de la anumite decizii;
- redistribuirea punctuală a sarcinilor;
- limitarea accesului la anumite informații;
- stabilirea unor condiții privind programul sau volumul activității;
- reevaluarea periodică.

[557] Notă: Clasificarea este orientativă și descrie profilul tipic al activității. Nivelul concret trebuie stabilit în funcție de atribuțiile funcției, beneficiarul activității, caracterul permanent sau ocazional, gradul de remunerare, accesul la informații și resurse, vizibilitatea și posibilitatea gestionării riscurilor.

În asemenea situații, interzicerea activității nu constituie neapărat răspunsul proporțional. Un sistem de integritate eficient trebuie să permită utilizarea unor măsuri graduale, adaptate caracterului riscului.

În schimb, poate exista incompatibilitate structurală atunci când relația dintre activitatea externă și funcția publică este permanentă, extinsă și imposibil de separat prin măsuri punctuale. O asemenea situație poate apărea, de exemplu, atunci când funcționarul:

- administrează în mod efectiv o activitate comercială complexă;
- desfășoară permanent servicii pentru persoane aflate în aria directă a competențelor sale;
- depinde economic de un beneficiar asupra căruia exercită atribuții de control sau investigare;
- desfășoară o activitate a cărei valoare economică depinde de informații nepublice accesibile prin funcție;
- ar trebui să se abțină atât de frecvent de la exercitarea atribuțiilor, încât îndeplinirea normală a funcției ar fi afectată.

În asemenea împrejurări, măsurile preventive punctuale pot deveni insuficiente, iar interdicția poate reprezenta măsura juridică adecvată și proporțională.

Această distincție dintre risc gestionabil și incompatibilitate structurală trebuie să ocupe un loc central în modelul normativ care urmează sa-l adopte Republica Moldova.

5.5.5 Gestionabilitatea riscului ca element autonom al deciziei

Analiza realizată conduce la concluzia că stabilirea regimului juridic nu trebuie să depindă exclusiv de nivelul riscului. Trebuie evaluată și posibilitatea reală de reducere a acestuia. Astfel, două activități cu niveluri comparabile de risc pot necesita soluții diferite. O activitate cu risc ridicat poate fi autorizată condiționat dacă riscul este concentrat într-o zonă precisă și poate fi controlat prin abținere, separarea atribuțiilor sau evitarea anumitor beneficiari.

În schimb, o activitate cu un profil aparent mai moderat poate deveni incompatibilă dacă obligațiile sale sunt permanente și nu pot fi separate de atribuțiile funcției.

Prin urmare, decizia trebuie să răspundă succesiv la cel puțin trei întrebări:

1. Ce riscuri generează activitatea?
2. Care este nivelul și profilul acestora?
3. Pot fi aceste riscuri reduse la un nivel acceptabil prin măsuri rezonabile și verificabile?

Abia după răspunsul la aceste întrebări trebuie stabilit regimul juridic aplicabil. Această logică poate fi redată astfel: identificarea riscurilor→ evaluarea P și I→ profil cumulativ→ evaluarea gestionabilității→ regim juridic.

5.5.6 Caracterul gradual al răspunsului normativ

Rezultatele analizei susțin necesitatea construirii unui sistem gradual de reglementare. Între permiterea complet liberă și interdicția absolută există mai multe mecanisme intermediare, care pot asigura un raport mai echilibrat între protejarea integrității funcției publice și evitarea unor restricții excesive.

În funcție de nivelul, profilul și gestionabilitatea riscului, răspunsul normativ poate varia între: permitere→ notificare→ autorizare→ autorizare condiționată/restricție →interdicție.

Prima categorie trebuie rezervată activităților care, în forma lor tipică, prezintă un profil predominant redus și nu creează puncte semnificative de interferență cu funcția.

Notificarea este adecvată activităților ale căror riscuri sunt reduse sau moderate, dar a căror existență trebuie cunoscută de instituție pentru a putea identifica eventuale modificări ale circumstanțelor.

Autorizarea prealabilă este justificată atunci când activitatea generează un profil mediu sau ridicat de risc și este necesară evaluarea individuală înainte de începerea acesteia.

Autorizarea condiționată sau restricționarea poate fi aplicată atunci când activitatea este, în principiu, compatibilă, dar necesită măsuri speciale, precum limitarea beneficiarilor, a programului, a domeniului ori obligația de abținere.

Interdicția trebuie rezervată situațiilor în care riscul nu poate fi redus prin alte măsuri sau când activitatea generează o incompatibilitate structurală cu exercitarea funcției.

5.5.7 Caracterul dinamic al evaluării

O altă concluzie importantă este că nivelul riscului nu rămâne neapărat constant pe întreaga perioadă a desfășurării activității externe. Profilul se poate modifica atunci când:

- funcționarul este promovat;
- se modifică atribuțiile funcției;
- apare un beneficiar nou;
- activitatea devine permanentă;
- crește volumul activității;
- veniturile externe dobândesc o importanță economică mai mare;
- se extinde accesul funcționarului la informații;
- activitatea dobândește o vizibilitate publică semnificativă;
- apar relații ale beneficiarului cu instituția.

Prin urmare, autorizarea nu trebuie concepută ca o decizie definitivă și nelimitată.

Pentru activitățile permanente sau cele cu profil variabil trebuie prevăzute mecanisme precum:

- autorizarea pentru o perioadă determinată;
- obligația notificării modificării circumstanțelor;
- reevaluarea periodică;
- suspendarea sau revocarea autorizației atunci când riscul nu mai poate fi gestionat.

5.5.8 Necesitatea unei reglementări bazate pe risc

Rezultatele Capitolului V susțin trecerea de la un sistem predominant construit pe interdicții generale la un model de reglementare diferențiat, preventiv și bazat pe risc. Aceasta nu presupune eliminarea incompatibilităților sau liberalizarea necondiționată a activităților externe. Dimpotrivă, un model bazat pe risc poate fi mai riguros în raport cu activitățile care prezintă vulnerabilități reale și mai flexibil față de cele care nu afectează exercitarea funcției.

Avantajul principal constă în concentrarea controlului instituțional asupra situațiilor care necesită, în mod real, intervenție.

Un asemenea sistem trebuie să permită:

- identificarea timpurie a vulnerabilităților;
- diferențierea activităților în funcție de profilul lor;
- aplicarea unor măsuri proporționale;
- documentarea deciziilor;
- monitorizarea evoluției riscului;
- retragerea autorizării atunci când circumstanțele se modifică;
- menținerea interdicției pentru situațiile structural incompatibile.

În acest sens, rezultatele evaluării confirmă că regimul juridic trebuie să fie consecința analizei riscului, nu punctul de plecare al acesteia.

Concluziile prezentului capitol permit formularea premiselor pe care trebuie să se întemeieze modelul normativ ce va fi ales pentru adaptare și implementare.

În primul rând, modelul trebuie să fie diferențiat, deoarece activitățile externe prezintă profiluri de risc diferite.

În al doilea rând, el trebuie să fie proporțional, astfel încât intensitatea restricției să corespundă nivelului real al riscului.

În al treilea rând, modelul trebuie să fie preventiv, permițând identificarea și tratarea riscurilor înainte de materializarea unei încălcări.

În al patrulea rând, sistemul trebuie să fie individualizat, deoarece aceeași activitate poate prezenta niveluri diferite de risc pentru funcții diferite.

În al cincilea rând, trebuie asigurat caracterul dinamic al evaluării, prin mecanisme de reevaluare și revocare.

În al șaselea rând, procedurile trebuie să fie clare și predictibile, iar deciziile de autorizare sau refuz trebuie să fie fundamentate pe criterii verificabile.

În al șaptelea rând, modelul trebuie să permită controlul și trasabilitatea deciziilor, prin evidența activităților notificate și autorizate.

Pe baza acestor concluzii, urmează a fi propus un model de reglementare construit pe corelarea dintre: nivelul riscului, profilul cumulativ al activității, posibilitatea gestionării riscurilor și intensitatea măsurii juridice aplicabile.

În ansamblu, evaluarea realizată confirmă faptul că problematica activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special nu poate fi rezolvată adecvat nici prin interdicții generale, nici printr-un regim complet permisiv.

Prima soluție ignoră diferențele reale dintre activități și poate încuraja desfășurarea lor informală, în afara mecanismelor de transparență și control. Cea de-a doua poate expune instituțiile la conflicte de interese, influențe necorespunzătoare, utilizarea informațiilor și resurselor publice, afectarea imparțialității, diminuarea capacității profesionale, riscuri reputaționale și dependențe economice.

Soluția care rezultă din analiza realizată este aceea a unui regim diferențiat, gradual și bazat pe evaluarea riscurilor, în care activitatea externă este examinată prin raportare la funcția concretă, beneficiarii acesteia, intensitatea legăturilor create și posibilitatea reală de gestionare a vulnerabilităților identificate.

În acest sens, concluzia centrală a Capitolului 5 poate fi formulată astfel:

- activitatea externă nu trebuie permisă sau interzisă exclusiv în funcție de denumirea sa formală; regimul juridic aplicabil trebuie stabilit prin evaluarea raportului concret dintre activitate, funcția exercitată, beneficiarul acesteia și profilul cumulativ al riscurilor de integritate, precum și prin aprecierea posibilității de reducere a acestor riscuri prin măsuri preventive proporționale.

Această concluzie constituie punctul de trecere de la evaluarea riscurilor la construirea modelului normativ. În acest context, Republica Moldova urmează să determine, în baza rezultatelor analizei comparative și a evaluării riscurilor de integritate, modelul de reglementare cel mai adecvat particularităților instituționale și funcționale ale sistemului afacerilor interne, optând pentru o soluție capabilă să asigure un echilibru între prevenirea riscurilor de integritate și exercitarea proporțională a activităților externe compatibile cu funcția publică. Modelul ales trebuie să se întemeieze pe premise clare, pe principiile proporționalității și prevenției, pe clasificarea activităților în funcție de risc, precum și pe proceduri eficiente de notificare, autorizare, monitorizare și control.

În cazul în care Republica Moldova va opta pentru menținerea sau consolidarea unui model bazat predominant pe interdicția exercitării activităților externe, această opțiune va trebui justificată prin necesitatea și proporționalitatea restricțiilor instituite, prin delimitarea clară a activităților

interzise și a eventualelor excepții, precum și prin existența unor mecanisme efective de control care să prevină deplasarea fenomenului în zona activităților informale și nedeclarate.

6. Fundamentarea modelului de reglementare a activităților externe pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

Analiza realizată în secțiunile anterioare a demonstrat că problematica activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nu poate fi soluționată printr-o abordare uniformă, exclusiv restrictivă sau, dimpotrivă, printr-o liberalizare necondiționată. Datele empirice, analiza practicii instituționale, evaluarea riscurilor de integritate și examinarea modelelor comparative indică necesitatea unui cadru de reglementare diferențiat, preventiv și proporțional.

Activitățile externe identificate în practică au natură, intensitate și profil de risc diferit. Activitățile didactice, științifice, de creație sau de voluntariat nu generează, în mod obișnuit, aceleași riscuri ca activitățile de consultanță privată, prestările de servicii, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit sau administrarea unor persoane juridice. În același timp, nici denumirea activității nu este suficientă pentru stabilirea regimului juridic aplicabil, deoarece riscul depinde de funcția concret exercitată, beneficiarul activității, caracterul remunerat sau neremunerat, durata, frecvența, accesul la informații, utilizarea resurselor instituționale și posibilitatea afectării imparțialității sau disponibilității pentru serviciu.

În acest context, modelul propus urmărește instituirea unui mecanism care să permită distingerea activităților compatibile cu funcția publică de cele care necesită notificare, autorizare sau interdicție. Scopul nu este interzicerea generală a activităților externe, ci prevenirea riscurilor de integritate printr-o procedură clară, previzibilă și aplicabilă unitar în cadrul sistemului afacerilor interne.

Modelul se întemeiază pe rezultatele cercetării empirice, pe constatările analizei comparative și pe evaluarea riscurilor de integritate. El pornește de la ideea că regimul juridic al activităților externe trebuie să fie determinat de nivelul riscului, iar intervenția instituției trebuie să fie proporțională cu riscul identificat. Astfel, activitățile cu risc redus pot fi permise fără proceduri excesive, cele cu risc mediu pot fi supuse notificării, activitățile cu risc ridicat pot necesita autorizare prealabilă, iar activitățile care generează incompatibilități structurale sau riscuri imposibil de gestionat trebuie interzise.

6.1. Premisele elaborării modelului propus

Elaborarea unui model de reglementare a activităților externe pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne trebuie să pornească de la constatările rezultate din analiza juridică, empirică, comparativă și din evaluarea riscurilor de integritate. Modelul propus nu poate fi construit exclusiv pe ideea interdicției și nici pe ideea unei libertăți necondiționate de desfășurare a activităților externe. Datele cercetării arată că activitățile externe există în practică, au forme diferite, sunt motivate de factori diverși și pot genera niveluri diferite de risc.

În acest context, premisele modelului propus reprezintă argumentele de bază care justifică necesitatea unei noi abordări normative și instituționale. Ele explică de ce regimul actual trebuie clarificat, de ce este necesară o procedură unitară, de ce activitățile externe trebuie diferențiate după risc și de ce controlul instituțional trebuie să fie orientat spre prevenție, nu doar spre sancționare ulterioară.

Prima premisă rezultă din însăși necesitatea conformării Republicii Moldova la standardele internaționale privind prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul structurilor de aplicare a legii. GRECO a făcut public, la 8 aprilie 2026, Raportul de conformitate din Runda a V-a privind Republica Moldova, referitor la prevenirea corupției și promovarea integrității în cadrul funcțiilor executive de vârf și al agențiilor de aplicare a legii, raport adoptat la cea de-a 102-a reuniune plenară,

desfășurată la Strasbourg în perioada 23–27 martie 2026.[558] Această dimensiune internațională confirmă că problematica integrității personalului din structurile de aplicare a legii nu este una exclusiv internă, ci face parte dintr-un cadru mai larg de evaluare și monitorizare a statului.

A doua premisă este caracterul real al fenomenului activităților externe. Rezultatele sondajului general arată că 18% dintre respondenți declară implicarea în activități externe, iar în rândul celor care desfășoară asemenea activități predomină activitățile didactice și de formare, urmate de activitățile sportive, culturale, științifice sau de creație, consultanță și expertiză, voluntariat și activități economice independente. Această constatare demonstrează că activitățile externe nu reprezintă o ipoteză teoretică, ci o practică existentă în sistem, care necesită reguli clare și aplicabile.

A treia premisă este caracterul predominant remunerat al activităților externe declarate. Potrivit datelor sondajului, 76% dintre respondenții la întrebarea relevantă declară numai activități remunerate, iar principala motivație indicată de respondenți este obținerea unor venituri suplimentare, menționată în proporție de 85%. Această realitate nu trebuie interpretată în sensul unei asocieri automate dintre remunerație și conduită necorespunzătoare. Totuși, ea impune includerea factorului economic în evaluarea riscului, deoarece caracterul remunerat, regularitatea veniturilor, dependența față de un beneficiar și importanța economică a activității pot influența compatibilitatea acesteia cu funcția publică.

A patra premisă privește diversitatea tipologică a activităților externe. Sondajul general a identificat activități didactice, științifice, sportive, culturale, de creație, consultanță, expertiză, voluntariat și activități economice independente. Interviurile structurate au completat această imagine prin identificarea unor categorii suplimentare, precum participarea în proiecte, activitățile agricole sau gospodărești generatoare de venit, activitățile comerciale, activitățile online generatoare de venit și administrarea unor întreprinderi. Această diversitate demonstrează că activitățile externe nu pot fi tratate ca o categorie omogenă.

Prin urmare, modelul propus trebuie să pornească de la o distincție esențială: nu denumirea generică a activității determină automat regimul juridic aplicabil, ci profilul concret de risc. O activitate didactică poate fi compatibilă în majoritatea cazurilor, dar poate deveni sensibilă atunci când beneficiarul are relații cu instituția sau când activitatea presupune utilizarea informațiilor obținute în exercitarea funcției. În același timp, o activitate economică sau de consultanță poate avea un profil de risc ridicat chiar dacă este desfășurată în afara programului de serviciu, deoarece poate genera interese patrimoniale, relații de dependență sau aparențe de parțialitate.

A cincea premisă este diferența dintre cunoașterea generală a regulilor și claritatea aplicării acestora în cazuri concrete. Deși o parte importantă a respondenților apreciază că regulile sunt cunoscute și, în general, clare, numai 39% consideră că reglementările actuale sunt suficient de clare, în timp ce 46% le apreciază ca fiind doar parțial clare, iar 15% insuficient de clare. Această diferență arată că problema nu constă doar în lipsa informării personalului, ci și în insuficienta precizie a regulilor aplicabile situațiilor concrete.

Această premisă are consecințe importante. Dacă funcționarul nu poate determina cu ușurință dacă o activitate este permisă, notificabilă, supusă autorizării sau interzisă, riscul de neconformare crește. În același timp, dacă instituția nu dispune de criterii clare de examinare, decizia poate deveni neuniformă, formală sau dependentă de interpretarea individuală a persoanei care examinează cazul.

A șasea premisă privește vizibilitatea redusă a mecanismelor instituționale de declarare și control. Sondajul arată că 88% dintre respondenții care desfășoară activități externe declară că le

[558]GRECO, Raport de conformitate, Republica Moldova, Runda a cincea de evaluare, 2026, pp. 27–28, par. 136–140. https://rm.coe.int/grecorc5-2026-4-final-ron-compliance-report-moldova-pub/48802b4124

comunică în conformitate cu cerințele legale și instituționale, iar 82% afirmă că activitățile au fost autorizate sau aprobate. Totuși, numai 46% dintre respondenți consideră că există mecanisme clare de declarare și control, iar 29% declară că nu le cunosc.

Această discrepanță este una dintre cele mai importante constatări ale cercetării. Ea arată că există o percepție individuală de conformare, dar nu și o percepție instituțională suficient de clară asupra existenței unui mecanism unitar. În practică, aceasta poate însemna că unele activități sunt comunicate informal, altele sunt aprobate prin cereri scrise, altele prin e-mail, iar unele nu sunt aduse deloc la cunoștința instituției, fie din necunoaștere, fie din lipsa unei proceduri previzibile.

A șaptea premisă este lipsa unei evidențe centralizate și a unui mecanism de monitorizare continuă. Cercetarea a arătat că problema activităților externe nu se epuizează la momentul declarării sau autorizării. Activitatea poate evolua în timp: se poate schimba beneficiarul, poate crește remunerația, poate deveni permanentă, poate apărea o relație între beneficiar și instituție ori funcționarul poate fi promovat într-o funcție cu atribuții mai sensibile. În lipsa unei reevaluări, o activitate inițial compatibilă poate deveni ulterior problematică.

Această premisă justifică includerea în modelul propus a unui registru intern al activităților externe, a obligației de actualizare a informațiilor și a posibilității de reevaluare sau revocare a autorizării în cazul schimbării circumstanțelor.

A opta premisă privește caracterul predominant reactiv al controlului actual. Practica disciplinară comunicată în cadrul cercetării este foarte redusă, fiind identificat un singur caz relevant, din anul 2024, gestionat de SPIA, referitor la deținerea de către un polițist cu funcție de execuție a calității de administrator al unei persoane juridice. La momentul depistării situației, persoana a depus cerere de încetare a raportului de serviciu din funcția publică cu statut special, iar cercetarea disciplinară a fost încetată. Această situație arată limitele mecanismului disciplinar atunci când acesta intervine tardiv sau când persoana vizată părăsește sistemul înainte de finalizarea cercetării.

Prin urmare, modelul propus trebuie să deplaseze centrul de greutate de la reacție la prevenție. Răspunderea disciplinară trebuie să rămână un instrument necesar, dar subsidiar. Ea trebuie aplicată atunci când funcționarul nu declară activitatea, desfășoară o activitate fără autorizare, furnizează informații false sau încalcă condițiile stabilite. Totuși, scopul principal al reglementării trebuie să fie identificarea și gestionarea riscului înainte ca acesta să producă efecte.

A noua premisă rezultă din practica ANI și a instanțelor judecătorești. Cauzele analizate au evidențiat dificultăți de calificare juridică a unor situații precum exercitarea simultană a funcției publice cu statut special și a mandatului de consilier local, calificarea indemnizației de consilier ca activitate remunerată, participarea la conducerea unor societăți comerciale sau desfășurarea activității de întreprinzător. În cauza Oleg Pisica, de exemplu, litigiul a vizat exercitarea simultană a unei funcții publice cu statut special în cadrul MAI și a mandatului de consilier local, ANI calificând indemnizația de consilier drept activitate remunerată incompatibilă. În cauza Maiduc Vladimir, instanțele au reținut lipsa probelor privind desfășurarea personală sau prin intermediul unei terțe persoane a activității de întreprinzător după intrarea în vigoare a Legii privind activitatea Poliției și statutul polițistului.

Aceste cauze demonstrează că regimul activităților externe trebuie să distingă clar între mai multe situații juridice: activitate externă, activitate remunerată, mandat electiv, incompatibilitate, conflict de interese, activitate de întreprinzător, calitate de fondator, calitate de administrator și participare efectivă la conducerea unei persoane juridice. Fără asemenea distincții, există riscul ca autoritățile să aplice norme diferit, iar instanțele să anuleze actele administrative din cauza unei calificări insuficient fundamentate sau a lipsei probelor.

A zecea premisă este necesitatea unui model proporțional. Rezultatele sondajului arată că 88% dintre respondenți susțin oportunitatea extinderii posibilităților de desfășurare a activităților externe, cu respectarea cerințelor legale și instituționale, iar 75% indică necesitatea unor reglementări mai clare. Această opțiune nu poate fi interpretată ca susținere pentru liberalizarea necondiționată a activităților externe. Ea exprimă mai curând necesitatea unui regim mai clar, mai previzibil și mai flexibil, dar însoțit de mecanisme de control.

Modelul propus trebuie să evite două soluții extreme. Prima este interdicția generală, care poate fi disproporționată în raport cu activitățile cu risc redus, cum ar fi activitățile științifice, de creație sau voluntariatul. A doua este permiterea necondiționată, care ar ignora riscurile generate de consultanță, prestări servicii, activități comerciale, activități online remunerate sau administrarea unor persoane juridice. Soluția adecvată este un model diferențiat, în care intensitatea controlului crește odată cu nivelul riscului.

A unsprezecea premisă este legătura dintre modelul propus și evaluarea riscurilor de integritate realizată anterior. Analiza riscurilor a demonstrat că activitățile externe pot genera riscuri de conflict de interese, utilizare a informațiilor sau resurselor de serviciu, influențe necorespunzătoare, afectare a imparțialității, diminuare a capacității de exercitare a funcției, afectare a imaginii instituției și dependență economică. Aceste riscuri nu se manifestă identic în toate situațiile și nu au aceeași intensitate pentru toate activitățile.

De aceea, viitorul model nu trebuie să pornească de la premisa că orice activitate externă este periculoasă. El trebuie să pornească de la întrebarea: ce risc concret generează activitatea respectivă și dacă acest risc poate fi gestionat prin măsuri rezonabile? Dacă riscul este redus, activitatea poate fi permisă. Dacă riscul este mediu, notificarea poate fi suficientă. Dacă riscul este ridicat, este necesară autorizarea prealabilă. Dacă riscul este structural, imposibil de gestionat sau contrar legii, activitatea trebuie interzisă.

A douăsprezecea premisă este necesitatea unei abordări unitare la nivelul MAI, dar suficient de flexibile pentru a ține cont de specificul subdiviziunilor. Ministerul Afacerilor Interne include structuri cu atribuții diferite, niveluri diferite de expunere la risc și tipuri distincte de funcții. Funcționarul dintr-o subdiviziune operativă, cel dintr-o structură de control, cel din domeniul migrației, cel din poliția de frontieră, cel din domeniul situațiilor de urgență sau cel dintr-o instituție de învățământ nu se află întotdeauna în același raport cu riscurile generate de o activitate externă. Totuși, această diversitate nu justifică practici complet diferite între instituții. Ea justifică o procedură comună, completată cu evaluare individualizată.

În consecință, modelul propus trebuie să se întemeieze pe următoarele premise sintetice:

Premisa	Conținutul său principal	Consecința pentru model
Existența fenomenului	Activitățile externe sunt practicate și cunoscute instituțional	Reglementarea trebuie să fie reală și aplicabilă
Diversitatea activităților	Activitățile externe au profiluri diferite	Este necesară clasificarea pe categorii
Caracterul remunerat	Veniturile suplimentare sunt motivație dominantă	Remunerația trebuie inclusă în evaluarea riscului
Neclaritatea aplicării	Regulile sunt cunoscute general, dar insuficient clare practic	Sunt necesare definiții și proceduri
Fragmentarea instituțională	Procedurile nu sunt percepute ca uniforme	Este necesar un mecanism comun la nivelul MAI
Lipsa evidenței vizibile	Activitățile nu sunt urmărite sistematic	Este necesar registru intern

Premisa	Conținutul său principal	Consecința pentru model
Control reactiv	Cazurile formale sunt puține și apar tardiv	Accentul trebuie mutat pe prevenție
Incertitudine jurisprudențială	Instanțele cer temei legal, probe și calificare exactă	Normele trebuie să distingă clar situațiile juridice
Riscuri diferențiate	Nu toate activitățile generează același risc	Regimul juridic trebuie stabilit proporțional
Necesitatea conformării la standarde	Integritatea structurilor de aplicare a legii este monitorizată internațional	Modelul trebuie să fie credibil, transparent și verificabil

În baza acestor premise, modelul propus urmărește instituirea unui regim juridic echilibrat. Acesta trebuie să permită desfășurarea activităților externe compatibile cu funcția publică, dar să prevină situațiile de incompatibilitate, conflict de interese, utilizare a informațiilor sau resurselor instituționale, influență necorespunzătoare, afectare a disponibilității pentru serviciu și prejudiciere a imaginii instituției.

Prin urmare, fundamentarea modelului nu se reduce la formularea unor interdicții suplimentare. Ea presupune construirea unui mecanism administrativ complet, alcătuit din definiții clare, clasificarea activităților, notificare, autorizare, evaluare a riscurilor, decizie formală, evidență, monitorizare, reevaluare și răspundere proporțională. Numai o asemenea abordare poate răspunde simultan nevoii de integritate instituțională și dreptului funcționarului de a desfășura activități externe compatibile cu statutul său.

6.2. Principiile modelului propus

Modelul de reglementare a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne trebuie să fie construit pe un set de principii clare. Aceste principii au rolul de a orienta atât conținutul normelor propuse, cât și modul în care acestea urmează să fie aplicate în practică de către instituțiile din sistemul afacerilor interne.

Necesitatea formulării unor principii distincte rezultă din caracterul complex al activităților externe. Acestea nu pot fi tratate exclusiv ca activități interzise și nici ca activități lăsate integral la libera apreciere a funcționarului. Unele activități pot contribui la dezvoltarea profesională, la valorificarea competențelor și la creșterea veniturilor, în timp ce altele pot genera riscuri de incompatibilitate, conflict de interese, influență necorespunzătoare, afectare a disponibilității pentru serviciu sau prejudiciere a imaginii instituției.

Prin urmare, principiile modelului propus trebuie să asigure un echilibru între două exigențe: pe de o parte, protejarea integrității, imparțialității și funcționalității serviciului public cu statut special; pe de altă parte, respectarea dreptului funcționarului de a desfășura activități externe compatibile cu funcția sa, în condiții de legalitate și transparență.

6.2.1. Principiul legalității

Primul principiu al modelului propus este principiul legalității. Orice limitare, interdicție, obligație de notificare sau condiție de autorizare trebuie să aibă un temei normativ clar. Funcționarul public cu statut special trebuie să poată cunoaște, înainte de desfășurarea activității externe, care este regimul juridic aplicabil acesteia.

Legalitatea presupune, în primul rând, definirea expresă a noțiunii de activitate externă. În lipsa unei definiții clare, funcționarul poate să nu știe dacă o activitate didactică, științifică, agricolă, online, comercială, de consultanță sau de voluntariat intră în sfera obligațiilor de declarare, notificare ori autorizare.

În al doilea rând, legalitatea presupune delimitarea activităților permise de cele interzise. Regimul juridic nu trebuie să fie dedus exclusiv din interpretări administrative sau din practici neuniforme ale subdiviziunilor, ci trebuie să rezulte din norme clare și previzibile.

În al treilea rând, principiul legalității impune ca instituția să nu poată refuza sau interzice o activitate externă în mod arbitrar. Orice refuz, condiționare sau revocare trebuie să fie motivată prin raportare la norme, criterii și riscuri concrete.

Astfel, principiul legalității protejează atât instituția, cât și funcționarul. Instituția primește un cadru clar de acțiune, iar funcționarul beneficiază de previzibilitate și protecție împotriva interpretărilor discreționare.

6.2.2. Principiul proporționalității

Principiul proporționalității impune ca restricțiile aplicate activităților externe să fie adecvate nivelului de risc generat de acestea. Nu orice activitate externă justifică aceeași intensitate a controlului instituțional.

O activitate științifică, de creație sau de voluntariat, desfășurată ocazional, fără remunerație și fără legătură cu atribuțiile de serviciu, nu trebuie supusă aceluiași regim ca administrarea unei persoane juridice, consultanța privată într-un domeniu apropiat atribuțiilor de serviciu sau prestarea unor servicii către persoane ori entități aflate în relații cu instituția.

Proporționalitatea presupune o scală graduală a reacției instituționale: permitere liberă→ notificare→ autorizare→ autorizare condiționată→ interdicție.

Această logică permite evitarea a două extreme. Prima extremă ar fi interdicția generală, care ar putea afecta nejustificat activitățile cu risc redus. A doua extremă ar fi permiterea necondiționată, care ar ignora riscurile reale generate de unele activități economice, comerciale sau profesionale.

Prin urmare, restricția trebuie să fie necesară, adecvată și proporțională cu riscul concret. Cu cât riscul este mai redus și mai ușor de gestionat, cu atât intervenția instituției trebuie să fie mai puțin severă. Cu cât riscul este mai ridicat, mai greu de controlat sau structural incompatibil cu funcția, cu atât regimul juridic trebuie să fie mai restrictiv.

6.2.3. Principiul prevenției

Modelul propus trebuie să aibă un caracter predominant preventiv. Scopul principal nu trebuie să fie sancționarea ulterioară a funcționarului, ci identificarea și gestionarea riscurilor înainte ca acestea să se materializeze. Analiza practicii existente a arătat că mecanismele disciplinare intervin, de regulă, după apariția unei situații problematice. În asemenea cazuri, efectele pot fi deja produse: incompatibilitatea s-a consumat, conflictul de interese a apărut, imaginea instituției a fost afectată sau funcționarul a desfășurat activitatea fără control instituțional.

Prin urmare, prevenția presupune instituirea unei proceduri care să permită examinarea activității externe înainte de începerea acesteia. Notificarea și autorizarea nu trebuie privite ca formalități birocratice, ci ca instrumente de prevenire a riscurilor.

Principiul prevenției presupune:

- informarea prealabilă a instituției;
- evaluarea compatibilității activității cu funcția;
- identificarea riscurilor de integritate;
- stabilirea unor condiții, dacă riscul poate fi gestionat;
- interzicerea activității, dacă riscul este incompatibil cu statutul funcției;
- monitorizarea ulterioară a activităților autorizate.

În această logică, răspunderea disciplinară rămâne necesară, dar are un rol subsidiar. Ea intervine atunci când funcționarul nu respectă obligațiile de notificare, autorizare, informare corectă sau condițiile stabilite de instituție.

6.2.4. Principiul transparenței și previzibilității

Transparența și previzibilitatea sunt indispensabile pentru funcționarea modelului propus. Funcționarul trebuie să cunoască nu doar interdicțiile, ci și procedura prin care poate solicita examinarea unei activități externe.

Acest principiu presupune existența unor reguli accesibile, formulate clar și comunicate efectiv personalului. Nu este suficient ca normele să existe în acte interne sau în legislație. Ele trebuie să fie înțelese și aplicabile în practică.

Transparența trebuie să vizeze cel puțin următoarele aspecte:

- ce activități sunt permise fără procedură specială;
- ce activități trebuie notificate;
- ce activități necesită autorizare prealabilă;
- ce activități sunt interzise;
- ce informații trebuie prezentate de funcționar;
- cine examinează notificarea sau cererea;
- în ce termen se adoptă decizia;
- ce criterii sunt utilizate;
- ce efecte produce aprobarea, refuzul sau revocarea;
- ce răspundere intervine în caz de nerespectare.

Previzibilitatea este importantă și pentru uniformitatea practicii. Dacă regulile sunt neclare, două subdiviziuni pot trata diferit aceeași activitate. În schimb, un cadru transparent reduce riscul interpretărilor divergente și oferă funcționarilor un reper clar de conduită.

6.2.5. Principiul evaluării individualizate a riscului

Unul dintre principiile centrale ale modelului propus este evaluarea individualizată a riscului. Regimul juridic al activității externe nu trebuie stabilit exclusiv după denumirea acesteia, ci după contextul concret în care activitatea urmează să fie desfășurată.

Aceeași activitate poate genera riscuri diferite în funcție de funcția exercitată de persoană, atribuțiile sale, beneficiarul activității, caracterul remunerat sau neremunerat, durata, frecvența, accesul la informații, relația beneficiarului cu instituția și posibilitatea afectării programului de serviciu.

De exemplu, o activitate didactică poate fi compatibilă dacă este desfășurată în afara programului, într-o instituție de învățământ, fără utilizarea informațiilor de serviciu. Aceeași activitate poate deveni sensibilă dacă presupune instruirea unor persoane sau entități aflate în relații cu instituția ori dacă funcționarul valorifică informații obținute în exercitarea funcției.

În mod similar, activitatea online poate părea la prima vedere o activitate personală, dar poate dobândi relevanță instituțională dacă este monetizată, dacă utilizează imaginea funcționarului public, dacă face trimitere la statutul oficial sau dacă afectează prestigiul instituției.

Prin urmare, evaluarea individualizată trebuie să se bazeze pe criterii clare, nu pe aprecieri generale. Printre criteriile esențiale trebuie incluse:

- legătura activității externe cu atribuțiile de serviciu;
- identitatea beneficiarului;
- relația beneficiarului cu instituția;
- caracterul remunerat al activității;

- regularitatea și valoarea remunerației;
- durata și frecvența activității;
- impactul asupra programului și disponibilității;
- riscul de utilizare a informațiilor sau resurselor instituționale;
- riscul de conflict de interese;
- riscul de incompatibilitate;
- riscul de afectare a imparțialității;
- riscul de afectare a imaginii instituției.

Acest principiu permite ca modelul să fie suficient de flexibil pentru situațiile concrete, fără a deveni arbitrar.

6.2.6. Principiul diferențierii regimului juridic

Principiul diferențierii regimului juridic rezultă direct din evaluarea individualizată a riscului. Activitățile externe nu trebuie tratate uniform, deoarece ele nu generează același nivel de risc.

Modelul propus trebuie să distingă între patru categorii principale:

- activități permise fără procedură specială, atunci când riscul este redus și nu există legătură relevantă cu funcția;
- activități supuse notificării, atunci când este necesară informarea instituției, dar riscul poate fi gestionat fără autorizare formală;
- activități supuse autorizării prealabile, atunci când activitatea poate genera riscuri relevante și necesită evaluare înainte de desfășurare;
- activități interzise sau incompatibile, atunci când riscul este structural, imposibil de gestionat sau contrar regimului legal al funcției.

Această diferențiere este esențială pentru proporționalitate. Ea permite protejarea integrității instituționale fără a încărca excesiv funcționarul și instituția cu proceduri inutile pentru activități cu risc redus.

Totodată, diferențierea creează o legătură logică între analiza riscurilor și răspunsul juridic. Nu orice risc conduce la interdicție. Unele riscuri pot fi gestionate prin notificare, altele prin autorizare și condiționare, iar altele impun interdicția.

6.2.7. Principiul responsabilității funcționarului public cu statut special

Modelul propus trebuie să pornească și de la responsabilitatea individuală a funcționarului. Funcționarul public cu statut special nu este un simplu beneficiar al procedurii, ci are obligația activă de a informa instituția, de a furniza date complete și corecte și de a respecta condițiile stabilite.

Această responsabilitate presupune:

- obligația de a verifica, înainte de începerea unei activități desfășurate în afara atribuțiilor de serviciu, dacă aceasta intră sub incidența regimului juridic al activităților externe;
- obligația de a notifica sau solicita autorizarea înainte de începerea activității;
- obligația de a comunica informații reale și complete;
- obligația de a nu utiliza funcția, informațiile sau resursele instituției în beneficiul activității externe;
- obligația de a informa instituția despre modificarea circumstanțelor;
- obligația de a înceta activitatea dacă aceasta devine incompatibilă sau dacă autorizarea este revocată.

Acest principiu este important deoarece niciun mecanism instituțional nu poate funcționa eficient dacă funcționarul ascunde activitatea, furnizează informații incomplete sau nu comunică schimbările apărute ulterior.

Responsabilitatea funcționarului trebuie însă dublată de claritatea obligațiilor. Nu se poate pretinde respectarea unei proceduri care nu este suficient de clară, accesibilă și cunoscută.

6.2.8. Principiul responsabilității instituționale

Responsabilitatea nu aparține doar funcționarului. Instituția are obligația de a crea condițiile necesare pentru aplicarea corectă a regimului activităților externe.

Responsabilitatea instituțională presupune:

- elaborarea unei proceduri clare;
- informarea periodică a personalului;
- desemnarea structurilor competente;
- examinarea obiectivă a notificărilor și cererilor;
- motivarea deciziilor;
- păstrarea evidenței;
- monitorizarea activităților autorizate;
- reevaluarea situațiilor în caz de schimbare a circumstanțelor;
- aplicarea consecințelor juridice în mod proporțional și documentat.

Acest principiu este necesar deoarece practica existentă a demonstrat că simpla existență a unor norme generale nu este suficientă. Dacă instituția nu are procedură, registru, criterii și responsabilități clare, regimul juridic rămâne dificil de aplicat.

Prin urmare, modelul propus trebuie să instituie nu doar obligații pentru funcționari, ci și obligații pentru instituțiile din sistemul MAI.

6.2.9. Principiul trasabilității și documentării deciziei

Orice decizie privind activitatea externă trebuie să poată fi verificată ulterior. Aceasta presupune documentarea notificării, a evaluării, a deciziei și a eventualelor condiții impuse.

Trasabilitatea este importantă din cel puțin trei motive.

În primul rând, protejează funcționarul de bună-credință. Dacă acesta a notificat activitatea și a primit aprobarea instituției, existența documentelor confirmă faptul că a acționat transparent.

În al doilea rând, protejează instituția. În cazul unui control ulterior, instituția poate demonstra că a examinat activitatea, a evaluat riscurile și a adoptat o decizie motivată.

În al treilea rând, permite monitorizarea. Fără documente și evidență, instituția nu poate urmări activitățile autorizate, nu poate verifica respectarea condițiilor și nu poate reacționa la modificarea circumstanțelor.

Prin urmare, notificarea verbală sau acceptul informal nu sunt suficiente pentru activitățile care pot genera riscuri. Modelul propus trebuie să prevadă documente minime obligatorii: notificare sau cerere, fișă de evaluare, decizie, eventuale condiții, înscriere în registru și mențiuni privind reevaluarea.

6.2.10. Principiul reevaluării periodice și al adaptării la schimbarea circumstanțelor

Activitatea externă nu este întotdeauna statică. O activitate permisă la momentul inițial poate deveni ulterior incompatibilă sau riscantă. Se poate modifica beneficiarul, poate crește remunerația, se poate extinde durata, poate apărea o relație între beneficiar și instituție sau funcționarul poate fi transferat ori promovat într-o funcție cu atribuții diferite.

Din acest motiv, modelul propus trebuie să includă principiul reevaluării. Autorizarea nu trebuie să fie nelimitată și definitivă. Ea trebuie să fie valabilă pentru activitatea descrisă, în condițiile comunicate și pentru o perioadă determinată sau determinabilă.

Reevaluarea poate interveni:

- periodic;

- la schimbarea funcției ocupate de funcționar;
- la modificarea beneficiarului;
- la modificarea remunerației;
- la extinderea duratei sau frecvenței;
- la apariția unor riscuri noi;
- la sesizarea conducătorului, structurii de integritate sau altei structuri competente.

Acest principiu este esențial pentru că riscul este dinamic. O decizie adoptată la un moment dat nu trebuie să blocheze instituția să intervină atunci când circumstanțele se schimbă.

6.2.11. Principiul protejării interesului public și al încrederii în instituție

Modelul propus trebuie să protejeze interesul public și încrederea cetățenilor în instituțiile din sistemul afacerilor interne. Funcționarul public cu statut special exercită atribuții care presupun autoritate, disciplină, acces la informații, posibilitatea de intervenție și, în multe situații, contact direct cu cetățenii sau cu mediul privat.

De aceea, activitățile externe nu trebuie evaluate numai prin prisma programului de muncă sau a remunerației. Trebuie analizat și efectul asupra imaginii instituției, asupra percepției de imparțialitate și asupra credibilității funcției.

Chiar și atunci când nu există un conflict de interese consumat, anumite activități pot crea aparențe de parțialitate, favorizare sau folosire a statutului oficial. În domeniul afacerilor interne, asemenea aparențe pot afecta încrederea publică.

Prin urmare, modelul trebuie să includă și criteriul reputațional, dar cu prudență. Acesta nu trebuie folosit arbitrar pentru a restrânge orice activitate incomodă, ci doar atunci când există o legătură obiectivă între activitatea externă și afectarea prestigiului, imparțialității sau credibilității instituției.

6.2.12. Principiul aplicării unitare și al adaptării la specificul subdiviziunilor MAI

Ministerul Afacerilor Interne este un sistem complex, compus din subdiviziuni cu atribuții diferite: ordine publică, poliție de frontieră, situații de urgență, migrație, carabinieri, protecție internă, educație și formare profesională, administrație centrală. Riscurile generate de aceeași activitate externă pot fi diferite în funcție de atribuțiile instituției și de funcția concret exercitată.

Totuși, această diversitate nu justifică existența unor practici complet diferite între subdiviziuni. Dimpotrivă, tocmai diversitatea sistemului impune existența unui cadru comun, aplicabil tuturor funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI.

Principiul aplicării unitare presupune existența acelorași reguli de bază:
- aceeași definiție a activității externe;
- aceleași categorii de regim juridic;
- aceleași obligații de notificare sau autorizare;
- aceleași criterii principale de evaluare;
- aceeași logică a deciziei;
- aceleași consecințe pentru nerespectarea procedurii.

În același timp, principiul adaptării permite ca evaluarea concretă să țină cont de specificul funcției și instituției. O activitate externă poate fi acceptabilă pentru un funcționar dintr-o instituție de învățământ, dar problematică pentru un funcționar cu atribuții operative, de control sau de investigare.

Astfel, modelul trebuie să fie unitar în reguli și flexibil în evaluare.

6.3. Clasificarea activităților externe în funcție de nivelul de risc și regimul juridic aplicabil

Elementul central al modelului propus îl constituie clasificarea activităților externe în funcție de nivelul de risc și stabilirea regimului juridic aplicabil fiecărei categorii. O asemenea clasificare este necesară deoarece analiza realizată anterior a demonstrat că activitățile externe nu au aceeași natură, nu urmăresc aceleași scopuri și nu generează aceleași riscuri de integritate.

Prin urmare, reglementarea nu trebuie să pornească de la ideea că toate activitățile externe trebuie interzise, dar nici de la premisa că toate pot fi permise fără control. Soluția adecvată este clasificarea graduală a activităților, în funcție de nivelul de risc pe care îl pot genera în raport cu funcția publică cu statut special.

Modelul propus se întemeiază pe patru regimuri juridice principale:

- activități permise fără procedură specială;
- activități supuse notificării;
- activități supuse autorizării prealabile;
- activități interzise sau incompatibile.

Această clasificare permite aplicarea principiului proporționalității: activitățile cu risc redus nu trebuie supuse unor proceduri excesive, iar activitățile cu risc ridicat sau structural incompatibile nu trebuie tolerate sub forma unor simple notificări formale.

6.3.1. Criteriile generale de clasificare a activităților externe

Clasificarea activităților externe nu trebuie realizată exclusiv după denumirea activității. Aceeași activitate poate avea un nivel de risc diferit în funcție de contextul concret în care este desfășurată.

De exemplu, activitatea didactică poate avea un risc redus atunci când este desfășurată ocazional, în afara programului de serviciu, într-o instituție de învățământ, fără utilizarea informațiilor de serviciu. Totuși, aceeași activitate poate genera un risc mai ridicat dacă este prestată pentru o entitate aflată în relații cu instituția, dacă implică instruirea unor persoane vizate de activitatea instituției sau dacă presupune valorificarea informațiilor obținute în exercitarea funcției.

Din acest motiv, clasificarea trebuie să se bazeze pe următoarele criterii:

- legătura activității externe cu atribuțiile de serviciu ale funcționarului;
- identitatea beneficiarului activității;
- existența unor relații între beneficiar și instituția în care activează funcționarul;
- caracterul remunerat sau neremunerat al activității;
- valoarea, regularitatea și importanța remunerației;
- durata și frecvența activității;
- posibilitatea afectării programului de serviciu și a disponibilității funcționarului;
- accesul funcționarului la informații sensibile sau resurse instituționale;
- riscul de utilizare a funcției, prestigiului, uniformei, calității oficiale sau experienței de serviciu;
- riscul apariției unui conflict de interese;
- riscul apariției unei incompatibilități;
- riscul de afectare a imparțialității, independenței funcționale și imaginii instituției;
- posibilitatea reală de monitorizare și control al activității.

Aceste criterii trebuie aplicate cumulativ. Nu este suficient ca o activitate să fie desfășurată în afara programului pentru a fi considerată automat compatibilă. De asemenea, nu este suficient ca o

activitate să fie remunerată pentru a fi interzisă automat. Ceea ce contează este profilul concret de risc.

6.3.2. Nivelurile de risc și regimul juridic corespunzător

În modelul propus, nivelul de risc determină regimul juridic aplicabil. Astfel, cu cât riscul este mai redus, cu atât intervenția instituțională trebuie să fie mai limitată. Cu cât riscul este mai ridicat, cu atât controlul trebuie să fie mai strict.

Nivelul de risc	Caracteristica activității	Regimul juridic aplicabil
Risc redus	Activitate fără legătură cu atribuțiile de serviciu, fără beneficiar relevant, fără remunerație semnificativă și fără afectarea funcției	Permiterea fără procedură specială sau, după caz, simplă notificare
Risc mediu	Activitate compatibilă în principiu, dar care poate avea relevanță instituțională prin caracterul remunerat, frecvență, beneficiar sau vizibilitate	Notificare obligatorie
Risc ridicat	Activitate care poate genera conflict de interese, afectarea imparțialității, utilizarea informațiilor, dependență economică sau afectarea serviciului	Autorizare prealabilă
Risc critic / structural	Activitate contrară statutului funcției, incompatibilă prin natura sa sau imposibil de controlat prin măsuri rezonabile	Interdicție sau incompatibilitate

Această clasificare nu trebuie înțeleasă ca o schemă rigidă. Ea are caracter orientativ și trebuie completată prin evaluarea individuală a fiecărui caz. Totuși, ea oferă un cadru comun de analiză, necesar pentru evitarea practicilor neuniforme.

6.3.3. Activitățile permise fără procedură specială

Prima categorie cuprinde activitățile externe cu risc redus, care nu justifică instituirea unei obligații de autorizare și, în unele situații, nici măcar a unei notificări. Acestea sunt activități care nu au legătură cu atribuțiile de serviciu, nu sunt exercitate în beneficiul unor persoane sau entități aflate în raporturi cu instituția, nu presupun utilizarea informațiilor sau resurselor de serviciu și nu afectează disponibilitatea funcționarului. Pot fi incluse în această categorie:

- activitățile strict personale, familiale sau gospodărești, fără caracter economic organizat;
- activitățile recreative, sportive, culturale sau artistice neremunerate, desfășurate ocazional;
- activitățile de voluntariat fără legătură cu atribuțiile de serviciu și fără utilizarea calității oficiale;
- activitățile științifice sau de creație desfășurate individual, fără remunerație și fără utilizarea informațiilor de serviciu;
- activitățile agricole pentru consum propriu, fără caracter comercial organizat.

Regimul juridic aplicabil acestor activități este permiterea liberă, cu respectarea obligațiilor generale ale funcționarului public cu statut special. Chiar și în lipsa notificării, funcționarul rămâne obligat să nu utilizeze informații, documente, resurse, echipamente, uniforma, funcția sau prestigiul instituției în scop privat.

Totuși, dacă o activitate inițial personală sau ocazională dobândește caracter remunerat, permanent, public, comercial sau intră în legătură cu atribuțiile de serviciu, ea trebuie recalificată și supusă regimului de notificare sau autorizare.

6.3.4. Activitățile supuse notificării

A doua categorie cuprinde activitățile externe care, în principiu, pot fi compatibile cu funcția publică cu statut special, dar care trebuie aduse la cunoștința instituției. Notificarea este necesară atunci când activitatea nu pare să genereze un risc ridicat, dar prezintă suficiente elemente de relevanță instituțională pentru a fi cunoscută și evidențiată. Pot fi supuse notificării:

- activitățile didactice sau de formare desfășurate ocazional,
- activitățile științifice, de cercetare, publicare sau participare la conferințe, atunci când sunt remunerate;
- activitățile de creație, culturale, artistice sau sportive remunerate, dacă nu implică folosirea statutului oficial;
- activitățile de voluntariat organizat, atunci când presupun implicare constantă;
- activitățile în proiecte, dacă nu există legătură directă cu atribuțiile de serviciu sau cu instituția;
- activitățile online generatoare de venituri reduse, fără utilizarea calității oficiale și fără afectarea imaginii instituției;
- activitățile agricole sau gospodărești care produc venituri ocazionale, dar nu au caracter de administrare organizată a unei afaceri.

Notificarea nu trebuie confundată cu o autorizare. În cazul notificării, funcționarul informează instituția despre activitatea pe care intenționează să o desfășoare, iar instituția are posibilitatea să verifice dacă activitatea rămâne într-o zonă de risc redus sau mediu. Dacă în urma examinării se constată existența unor elemente de risc ridicat, activitatea poate fi trecută în categoria celor care necesită autorizare prealabilă.

Regimul notificării are trei funcții principale. În primul rând, asigură transparența. În al doilea rând, permite instituției să cunoască activitățile desfășurate de personal. În al treilea rând, oferă posibilitatea prevenirii unor situații de incompatibilitate sau conflict de interese înainte ca acestea să se producă.

6.3.5. Activitățile supuse autorizării prealabile

A treia categorie cuprinde activitățile externe care pot fi permise numai după examinarea prealabilă a riscurilor de către instituție. Aceste activități nu sunt în mod necesar interzise, dar prezintă un potențial semnificativ de afectare a funcției publice, motiv pentru care nu pot fi desfășurate doar în baza unei simple notificări.

Pot fi supuse autorizării prealabile:

- activitățile didactice, de formare sau instruire desfășurate pentru beneficiari privați aflați în legătură cu domeniul de competență al instituției;
- activitățile de expertiză, consultanță sau asistență profesională;
- prestarea de servicii private, mai ales atunci când acestea se apropie de domeniul atribuțiilor de serviciu;
- participarea remunerată în proiecte finanțate de entități private sau organizații care au relații cu instituția;
- activitățile online monetizate care implică imagine publică, utilizarea experienței profesionale sau referiri la calitatea oficială;
- activitățile agricole, comerciale sau economice cu caracter organizat și repetat;
- activitățile desfășurate pentru persoane, entități sau organizații care pot intra în raporturi cu instituția;
- exercitarea unei activități remunerate în cadrul unei alte entități publice sau private, în măsura în care legea nu o interzice expres.

Autorizarea prealabilă presupune o evaluare individualizată. Instituția trebuie să stabilească dacă activitatea este compatibilă cu funcția, dacă poate genera conflicte de interese, dacă afectează programul de serviciu, dacă există riscul utilizării informațiilor sau resurselor instituționale și dacă activitatea poate afecta imaginea instituției.

Autorizarea poate fi:

- acordată necondiționat, dacă riscurile sunt minime;
- acordată condiționat, dacă riscurile pot fi gestionate;
- refuzată, dacă riscurile sunt ridicate și nu pot fi reduse prin măsuri rezonabile.

Condițiile pot viza durata activității, interdicția utilizării calității oficiale, interdicția utilizării informațiilor de serviciu, limitarea beneficiarilor, obligația de a desfășura activitatea exclusiv în afara programului de serviciu, obligația de actualizare a informațiilor și obligația de încetare a activității la apariția unui conflict de interese sau a unei incompatibilități.

6.3.6. Activitățile interzise sau incompatibile

A patra categorie include activitățile care, prin natura lor, sunt incompatibile cu funcția publică cu statut special sau generează riscuri imposibil de gestionat prin notificare ori autorizare. Aceste activități nu trebuie admise prin proceduri administrative, deoarece afectează însăși integritatea, imparțialitatea sau disponibilitatea funcției. Pot fi considerate interzise sau incompatibile:

- administrarea efectivă a unei persoane juridice cu scop de profit;
- exercitarea activității de întreprinzător atunci când aceasta presupune implicare directă în conducere, contractare, reprezentare sau obținerea sistematică de profit;
- participarea în organele de conducere ale unor entități private, cu excepțiile expres permise de lege;
- prestarea de servicii sau consultanță pentru persoane ori entități aflate în controlul, supravegherea, investigarea sau competența instituției;
- activitățile care presupun utilizarea informațiilor nedestinate publicității;
- activitățile care presupun utilizarea bunurilor, echipamentelor, bazelor de date, mijloacelor de transport sau altor resurse instituționale;
- activitățile care folosesc uniforma, însemnele, calitatea oficială sau autoritatea funcției în scop privat;
- activitățile care afectează în mod evident programul de serviciu, capacitatea de intervenție sau disponibilitatea funcționarului;
- activitățile care creează o dependență economică față de persoane sau entități cu interese în raport cu instituția;
- activitățile care, prin obiectul sau beneficiarul lor, compromit imparțialitatea, independența funcțională sau imaginea instituției.

În această categorie trebuie făcută o distincție importantă între simpla calitate formală și exercitarea efectivă a unei activități. De exemplu, calitatea de fondator sau asociat al unei persoane juridice nu trebuie confundată automat cu administrarea efectivă a acesteia. Totuși, dacă persoana participă la conducere, reprezintă societatea, încheie contracte, gestionează activitatea comercială sau exercită control decizional, situația poate dobândi caracter incompatibil.

Regimul juridic aplicabil acestei categorii este interdicția. Instituția nu trebuie să autorizeze asemenea activități, iar dacă acestea sunt depistate ulterior, trebuie aplicate măsurile prevăzute de lege: încetarea activității, revocarea autorizării, soluționarea stării de incompatibilitate, sesizarea organelor competente sau angajarea răspunderii disciplinare, contravenționale ori penale, după caz.

6.3.7. Tabel orientativ privind clasificarea activităților externe

Clasificarea propusă poate fi sintetizată astfel:

Tipul activității externe	Nivel orientativ de risc	Regimul juridic propus
Activități personale, familiale sau gospodărești fără caracter economic	Redus	Permise fără procedură specială
Activități agricole pentru consum propriu	Redus	Permise fără procedură specială
Activități științifice sau de creație neremunerate	Redus	Permise fără procedură specială
Voluntariat ocazional, fără legătură cu funcția	Redus	Permis fără procedură specială sau notificare
Activități didactice ocazionale	Redus-mediu	Notificare
Activități științifice, culturale, artistice sau sportive remunerate	Mediu	Notificare
Participare în proiecte fără legătură cu atribuțiile de serviciu	Mediu	Notificare
Activități online monetizate, fără utilizarea statutului oficial	Mediu	Notificare sau autorizare, după caz
Activități agricole sau gospodărești generatoare de venit constant	Mediu	Notificare sau autorizare
Activități didactice sau de formare pentru beneficiari relevanți instituțional	Mediu-ridicat	Autorizare prealabilă
Consultanță, expertiză sau prestări servicii private	Ridicat	Autorizare prealabilă
Participare remunerată în proiecte cu beneficiari aflați în relații cu instituția	Ridicat	Autorizare prealabilă
Activități comerciale organizate	Ridicat	Autorizare prealabilă sau interdicție, după caz
Participare în organele de conducere ale persoanelor juridice private	Ridicat-critic	Interdicție, cu excepțiile prevăzute de lege
Administrarea efectivă a unei societăți comerciale	Critic	Interdicție
Activități pentru persoane sau entități aflate în controlul, supravegherea ori competența instituției	Critic	Interdicție
Activități care presupun utilizarea informațiilor sau resurselor de serviciu	Critic	Interdicție

Tabelul are caracter orientativ. Regimul final trebuie stabilit prin evaluarea concretă a activității, a funcției exercitate și a riscurilor identificate. Dacă o activitate se încadrează aparent într-o categorie cu risc redus, dar în concret prezintă elemente de conflict de interese, incompatibilitate sau afectare a funcției, se aplică regimul mai sever.

6.3.8. Regula aplicării regimului mai sever

Pentru evitarea interpretărilor abuzive sau incomplete, modelul propus trebuie să includă regula aplicării regimului mai sever. Aceasta presupune că, atunci când o activitate prezintă elemente specifice mai multor categorii, se aplică regimul juridic corespunzător nivelului de risc mai ridicat.

De exemplu, o activitate didactică este, în principiu, supusă notificării. Totuși, dacă beneficiarul este o entitate aflată în relații cu instituția sau dacă activitatea presupune folosirea

informațiilor protejate sau a resurselor instituționale, ea trebuie examinată prin procedura de autorizare. Dacă activitatea presupune divulgarea informațiilor nedestinate publicității, ea trebuie interzisă. Cunoștințele profesionale generale trebuie delimitate de informațiile protejate; utilizarea lor nu justifică automat restrângerea activității.

În mod similar, activitatea online poate fi tratată ca activitate notificabilă atunci când are caracter personal și venituri reduse. Dacă însă funcționarul utilizează calitatea oficială, prezintă informații din activitatea instituției sau afectează imaginea MAI, activitatea trebuie supusă autorizării sau chiar interzisă, după caz.

Această regulă este necesară deoarece activitățile externe pot avea caracter mixt. Ele pot fi simultan profesionale, comerciale, publice, digitale și reputaționale. De aceea, clasificarea trebuie să fie flexibilă, dar nu permisivă în fața riscurilor evidente.

6.3.9. Raportul dintre clasificare și procedura administrativă

Clasificarea activităților externe nu are doar rol teoretic. Ea determină procedura administrativă aplicabilă.

Pentru activitățile permise liber, funcționarul nu trebuie să solicite acordul instituției, dar trebuie să respecte obligațiile generale de loialitate, integritate, confidențialitate și nedeturnare a funcției.

Pentru activitățile supuse notificării, funcționarul trebuie să informeze instituția înainte de începerea activității, iar instituția poate verifica dacă activitatea rămâne în categoria notificabilă sau trebuie supusă autorizării.

Pentru activitățile supuse autorizării, funcționarul nu poate începe activitatea înainte de primirea unei decizii favorabile. Autorizația trebuie să fie scrisă, motivată, limitată la activitatea declarată și, după caz, însoțită de condiții.

Pentru activitățile interzise, instituția trebuie să refuze autorizarea sau să solicite încetarea activității, iar nerespectarea interdicției trebuie să atragă consecințele juridice corespunzătoare.

Astfel, clasificarea propusă creează legătura directă dintre evaluarea riscului și regimul juridic aplicabil. Ea transformă analiza riscurilor într-un instrument practic de decizie administrativă.

Clasificarea activităților externe în funcție de nivelul de risc reprezintă nucleul modelului propus. Aceasta permite trecerea de la o abordare generală și neuniformă la un mecanism diferențiat, previzibil și proporțional. Modelul nu interzice activitățile externe compatibile, dar nici nu le lasă în afara controlului instituțional atunci când ele pot afecta integritatea, imparțialitatea, disponibilitatea sau imaginea funcției publice cu statut special.

6.4. Procedura propusă de notificare, autorizare, reevaluare și revocare

Procedura de notificare, autorizare, reevaluare și revocare reprezintă mecanismul administrativ prin care clasificarea activităților externe, propusă anterior, devine aplicabilă în practică. Dacă subsecțiunea precedentă a stabilit categoriile de activități externe și regimul juridic corespunzător nivelului de risc, prezenta subsecțiune urmărește să determine cum anume funcționarul public cu statut special și instituția trebuie să procedeze în cazul unei activități externe concrete.

Necesitatea unei asemenea proceduri rezultă din problemele identificate în practica existentă: lipsa unui mecanism uniform, forme diferite de comunicare, lipsa unei evidențe clare, incertitudinea privind persoana sau structura competentă să examineze activitatea, absența criteriilor de evaluare și lipsa reevaluării activităților deja aprobate. Prin urmare, procedura propusă are un caracter preventiv și urmărește evitarea situațiilor în care instituția reacționează doar după apariția conflictului de interese, incompatibilității sau abaterii disciplinare.

Modelul procedural propus se întemeiază pe patru etape principale:

- notificarea activității externe;
- autorizarea prealabilă, atunci când riscul o impune;
- reevaluarea activității în caz de schimbare a circumstanțelor;
- revocarea autorizării sau solicitarea încetării activității, atunci când aceasta devine incompatibilă ori generează riscuri imposibil de gestionat.

6.4.1. Inițierea procedurii de către funcționarul public cu statut special

Procedura trebuie să fie inițiată de funcționarul public cu statut special înainte de începerea activității externe. Obligația acestuia nu constă în a solicita acordul instituției pentru orice activitate personală, ci în a aprecia dacă activitatea pe care intenționează să o desfășoare în afara atribuțiilor funcției intră sub incidența regimului activităților externe.

În acest sens, funcționarul trebuie să verifice dacă activitatea are cel puțin unul dintre următoarele elemente:

- este remunerată sau poate genera venituri;
- are caracter repetat, organizat sau permanent;
- presupune relații cu persoane juridice, autorități, organizații sau beneficiari externi;
- are legătură cu domeniul profesional al funcționarului;
- poate afecta programul de serviciu sau disponibilitatea pentru intervenție;
- poate presupune utilizarea experienței, informațiilor, prestigiului sau calității oficiale;
- poate genera aparența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități.

Dacă activitatea este pur personală, ocazională, fără caracter economic, fără legătură cu funcția și fără risc pentru instituție, aceasta nu trebuie supusă unei proceduri speciale. Dacă însă există îndoieli rezonabile, funcționarul trebuie să aleagă calea notificării sau să solicite opinia structurii competente. Această soluție este necesară pentru a proteja atât funcționarul de bună-credință, cât și instituția.

6.4.2. Notificarea activității externe

Notificarea reprezintă forma de informare prealabilă a instituției cu privire la o activitate externă care, în principiu, poate fi compatibilă cu funcția publică cu statut special, dar care trebuie cunoscută de angajator pentru prevenirea riscurilor de integritate.

Notificarea trebuie să fie obligatorie pentru activitățile cu risc redus-mediu sau mediu, precum activitățile didactice ocazionale, activitățile științifice remunerate, activitățile de creație remunerate, voluntariatul organizat, participarea în proiecte fără legătură directă cu atribuțiile de serviciu sau activitățile online generatoare de venituri reduse, atunci când acestea nu implică folosirea statutului oficial.

Notificarea trebuie depusă înainte de începerea activității. Ca termen orientativ, poate fi stabilită obligația depunerii notificării cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de data începerii activității, cu excepția situațiilor ocazionale, urgente sau imprevizibile, în care notificarea poate fi depusă într-un termen mai scurt, dar înainte de desfășurarea activității.

Notificarea ar trebui să conțină cel puțin următoarele informații:

Elementul notificării	Conținutul necesar
Datele funcționarului	nume, funcție, subdiviziune, atribuții generale
Descrierea activității	natura activității, obiectul, durata, frecvența
Beneficiarul activității	persoana fizică, juridică, instituția sau organizația beneficiară
Caracterul remunerat	remunerată, neremunerată, ocazional remunerată, valoare estimativă

Elementul notificării	Conținutul necesar
Locul și timpul desfășurării	în afara programului, în zile libere, online, fizic
Legătura cu funcția	dacă activitatea are sau nu legătură cu atribuțiile de serviciu
Resurse utilizate	confirmarea că nu vor fi folosite bunuri, informații sau resurse ale instituției
Declarația funcționarului	confirmarea inexistenței unui conflict de interese cunoscut

După depunerea notificării, instituția trebuie să verifice dacă activitatea poate rămâne în regimul notificării sau dacă, prin natura sa, trebuie trecută în procedura de autorizare. Această verificare nu trebuie să transforme notificarea într-o autorizare mascată. Totuși, dacă apar indicii de risc ridicat, instituția trebuie să aibă dreptul și obligația de a solicita informații suplimentare și de a examina activitatea prin procedura de autorizare.

6.4.3. Examinarea notificării

Examinarea notificării trebuie să fie simplă, rapidă și standardizată. Scopul său este de a stabili dacă activitatea declarată rămâne în categoria activităților notificabile sau dacă există elemente care impun autorizarea ori interdicția.

Examinarea notificării poate avea trei rezultate:

Rezultatul examinării	Efectul juridic
Activitatea rămâne notificabilă	se înscrie în evidență, iar funcționarul o poate desfășura
Activitatea necesită autorizare	funcționarului i se solicită depunerea cererii de autorizare
Activitatea este vădit incompatibilă	instituția informează funcționarul că activitatea nu poate fi desfășurată

Pentru activitățile notificabile, instituția nu trebuie să emită o autorizație propriu-zisă, ci o confirmare de luare la cunoștință sau o mențiune de înregistrare. Această confirmare nu echivalează cu o garanție definitivă că activitatea nu poate deveni ulterior problematică. Dacă circumstanțele se schimbă, activitatea trebuie reevaluată.

6.4.4. Autorizarea prealabilă a activităților externe

Autorizarea prealabilă trebuie aplicată activităților care pot genera riscuri relevante pentru integritate, imparțialitate, disponibilitate, reputație sau funcționarea instituției. Spre deosebire de notificare, autorizarea presupune că funcționarul nu poate începe activitatea înainte de adoptarea unei decizii favorabile.

Autorizarea trebuie solicitată pentru activități precum:

- consultanța, expertiza sau asistența profesională privată;
- prestările de servicii private;
- activitățile didactice sau de formare pentru beneficiari relevanți instituțional;
- participarea remunerată în proiecte cu beneficiari privați sau cu legătură instituțională;
- activitățile online monetizate cu vizibilitate publică;
- activitățile economice organizate;
- activitățile agricole sau comerciale cu venit constant;
- orice activitate care are legătură cu domeniul de competență al funcționarului sau al instituției.

Cererea de autorizare trebuie să fie mai detaliată decât notificarea și să permită instituției o evaluare reală a riscului. Ea ar trebui să cuprindă:

Elementul cererii de autorizare	Conținutul necesar
Descrierea completă a activității	obiect, scop, durată, frecvență, loc
Beneficiarul sau partenerul contractual	date de identificare și natura relației
Remunerația	valoare, periodicitate, formă de plată
Legătura cu atribuțiile de serviciu	directă, indirectă sau inexistentă
Riscurile identificate de funcționar	conflict de interese, incompatibilitate, timp, imagine
Declarația privind resursele	neutilizarea bunurilor, informațiilor, calității oficiale
Perioada solicitată	termenul pentru care se solicită autorizarea
Documente anexate	contract, invitație, program, descriere proiect, după caz

6.4.5. Structura competentă să examineze notificarea sau cererea de autorizare

Pentru ca procedura să fie unitară, trebuie stabilite clar structurile implicate. Modelul propus poate funcționa pe baza unei examinări în mai multe niveluri, fără a încărca excesiv procesul.
În mod orientativ, procedura ar putea implica:

Actor instituțional	Rol propus
Conducătorul nemijlocit	apreciază impactul asupra programului, atribuțiilor și disponibilității
Subdiviziunea resurse umane	verifică statutul funcției, evidența și documentarea
Structura de integritate / responsabilul de integritate	evaluează riscurile de conflict de interese, incompatibilitate și imparțialitate
Subdiviziunea juridică, după caz	verifică temeiurile legale și compatibilitatea normativă
Conducătorul entității publice	adoptă decizia finală de autorizare, refuz sau autorizare condiționată

În cazurile cu risc ridicat sau cu potențial de afectare gravă a integrității, instituția poate solicita, potrivit competențelor legale, punctul de vedere al structurii interne specializate sau poate sesiza autoritățile competente. Totuși, procedura internă nu trebuie să substituie atribuțiile ANI sau ale altor autorități, ci să funcționeze ca mecanism preventiv administrativ.

6.4.6. Criteriile de examinare a cererii de autorizare

Autorizarea trebuie să se bazeze pe criterii clare. Instituția nu trebuie să aprobe sau să refuze activitatea în mod formal, ci prin raportare la riscurile concrete.

Criteriile principale de examinare trebuie să fie:

- compatibilitatea cu atribuțiile de serviciu, dacă activitatea externă se suprapune cu atribuțiile funcționarului;

- beneficiarul activității, dacă acesta are interese, contracte, litigii, solicitări sau relații cu instituția;

- caracterul remunerat, dacă remunerația este ocazională, constantă, semnificativă sau poate crea dependență;

- durata și frecvența, dacă activitatea afectează disponibilitatea pentru serviciu;

- accesul la informații, dacă funcționarul ar putea utiliza informații nedestinate publicității;

- utilizarea resurselor instituționale, dacă există riscul folosirii bunurilor, echipamentelor, bazei de date sau timpului de serviciu;

- riscul de conflict de interese, dacă activitatea creează un interes personal relevant;

- riscul de incompatibilitate, dacă activitatea este interzisă prin lege sau prin statutul funcției;

- riscul de influență necorespunzătoare, dacă beneficiarul poate exercita presiuni sau influențe asupra funcționarului;

- riscul reputațional, dacă activitatea poate afecta imaginea instituției;

- posibilitatea controlului, dacă riscurile pot fi gestionate prin condiții verificabile.

În urma evaluării, instituția trebuie să stabilească dacă riscul este redus, mediu, ridicat sau critic. Această evaluare trebuie consemnată într-o fișă de evaluare a activității externe.

6.4.7. Decizia privind autorizarea activității externe

Decizia instituției trebuie să fie scrisă, motivată și comunicată funcționarului. Ea poate avea una dintre următoarele soluții:

Tipul deciziei	Situația în care se aplică
Autorizare	activitatea este compatibilă și riscurile sunt reduse sau gestionabile
Autorizare condiționată	activitatea poate fi permisă doar cu respectarea unor condiții
Refuzul autorizării	activitatea generează riscuri ridicate sau incompatibilități
Solicitarea completării informațiilor	datele prezentate sunt insuficiente pentru evaluare

Autorizarea trebuie să fie limitată la activitatea descrisă în cerere. Ea nu trebuie să permită extinderea automată a activității la alți beneficiari, alte servicii, alte forme de remunerare sau alte perioade.

Ca termen orientativ, cererea de autorizare ar putea fi examinată în cel mult **15 zile lucrătoare** de la depunerea documentației complete. În cazurile complexe, termenul poate fi prelungit motivat, dar funcționarul trebuie informat despre aceasta.

Refuzul autorizării trebuie motivat prin raportare la criterii concrete. Nu este suficientă formularea generală că activitatea „poate afecta imaginea instituției” sau „poate genera riscuri”. Instituția trebuie să indice natura riscului și motivul pentru care acesta nu poate fi gestionat prin condiții.

6.4.8. Autorizarea condiționată

Autorizarea condiționată este necesară pentru activitățile care pot fi compatibile, dar numai dacă sunt respectate anumite limite. Această soluție este preferabilă interdicției atunci când riscurile pot fi reduse prin măsuri verificabile. Condițiile pot include:

- desfășurarea activității exclusiv în afara programului de serviciu;
- interdicția utilizării uniformei, însemnelor, funcției sau calității oficiale;
- interdicția utilizării informațiilor nedestinate publicității;
- interdicția utilizării bunurilor sau resurselor instituției;
- limitarea activității la un anumit beneficiar;
- limitarea duratei sau frecvenței activității;
- obligația de a nu presta servicii pentru persoane aflate în raporturi cu instituția;
- obligația de a informa instituția despre orice modificare;
- obligația de a înceta activitatea la apariția unui conflict de interese;

- interdicția de a reprezenta beneficiarul în raport cu instituții publice, dacă aceasta poate afecta imparțialitatea.

Condițiile trebuie să fie clare și verificabile. Nu trebuie impuse condiții vagi, imposibil de controlat sau care lasă funcționarul într-o stare de incertitudine permanentă.

6.4.9. Evidența activităților externe

Toate notificările, cererile de autorizare, deciziile, condițiile, reevaluările și revocările trebuie înscrise într-o evidență internă. Aceasta poate lua forma unui registru electronic al activităților externe.

Registrul trebuie să aibă caracter intern și să fie accesibil doar structurilor competente, cu respectarea normelor privind protecția datelor cu caracter personal. Scopul registrului nu este publicarea activităților externe, ci asigurarea trasabilității și controlului instituțional. Registrul ar trebui să conțină:

Date înscrise în registru	Scop
Numele funcționarului și subdiviziunea	identificarea persoanei și funcției
Tipul activității externe	clasificarea activității
Beneficiarul	verificarea relațiilor relevante
Caracterul remunerat	evaluarea riscului economic
Data notificării sau cererii	verificarea respectării procedurii
Soluția adoptată	notificare, autorizare, refuz, interdicție
Condițiile impuse	controlul respectării autorizării
Perioada de valabilitate	stabilirea termenului pentru reevaluare
Reevaluări sau modificări	actualizarea riscului
Revocări sau încetări	trasabilitatea deciziei

Lipsa unei evidențe face dificilă monitorizarea și aplicarea răspunderii. De aceea, registrul trebuie să fie un element obligatoriu al modelului propus.

6.4.10. Reevaluarea activităților externe

Reevaluarea este necesară deoarece profilul de risc al unei activități externe se poate modifica în timp. Autorizarea sau notificarea nu trebuie să producă efecte nelimitate și necondiționate. Reevaluarea poate avea loc:

- periodic, de exemplu anual;
- la expirarea termenului autorizării;
- la schimbarea funcției ocupate de funcționar;
- la schimbarea subdiviziunii;
- la modificarea beneficiarului activității;
- la modificarea remunerației;
- la creșterea frecvenței sau duratei activității;
- la extinderea obiectului activității;
- la apariția unor indicii de conflict de interese;
- la sesizarea conducătorului, structurii de integritate sau altui organ competent.

Funcționarul trebuie să aibă obligația de a informa instituția despre orice modificare relevantă a activității externe. Această obligație este esențială, deoarece instituția nu poate monitoriza eficient activitățile externe dacă informațiile inițiale devin depășite. Reevaluarea poate conduce la:

Rezultatul reevaluării	Efect
Menținerea autorizării	activitatea continuă în aceleași condiții
Modificarea condițiilor	se introduc limite sau obligații suplimentare
Trecerea la regim mai sever	activitatea notificată devine supusă autorizării
Suspendarea temporară	activitatea se oprește până la clarificarea riscurilor
Revocarea autorizării	activitatea nu mai poate continua

6.4.11. Revocarea autorizării și încetarea activității externe

Revocarea autorizării trebuie să fie posibilă atunci când activitatea externă nu mai corespunde condițiilor inițiale sau atunci când apar riscuri care nu pot fi gestionate. Revocarea poate interveni în următoarele situații:

- funcționarul a furnizat informații incomplete sau false;
- activitatea desfășurată diferă de cea autorizată;
- beneficiarul activității s-a schimbat;
- activitatea afectează programul de serviciu;
- activitatea generează conflict de interese sau incompatibilitate;
- sunt utilizate informații, bunuri sau resurse instituționale;
- funcționarul folosește calitatea oficială în interes privat;
- activitatea afectează imaginea instituției;
- funcționarul nu respectă condițiile impuse;
- activitatea devine imposibil de monitorizat.

Revocarea trebuie să fie motivată și comunicată funcționarului. De regulă, înainte de revocare, funcționarului trebuie să i se ofere posibilitatea de a prezenta explicații, cu excepția situațiilor urgente în care continuarea activității poate genera un prejudiciu imediat pentru instituție.

Revocarea poate fi însoțită de obligația de încetare a activității în termenul prevăzut de lege. Termenul aplicabil înlăturării unei incompatibilități trebuie respectat. Măsurile urgente pentru protejarea informațiilor sau a interesului public necesită un temei legal distinct, motivare și respectarea proporționalității.

6.4.12. Răspunderea pentru nerespectarea procedurii

Procedura propusă trebuie să fie însoțită de consecințe juridice clare. Fără răspundere, notificarea și autorizarea riscă să rămână simple formalități. Pot atrage răspunderea disciplinară următoarele conduite:

- desfășurarea unei activități externe fără notificare, atunci când notificarea este obligatorie;
- începerea activității fără autorizare prealabilă;
- prezentarea de informații false sau incomplete;
- nerespectarea condițiilor impuse prin autorizare;
- continuarea activității după revocarea autorizării;
- utilizarea funcției, informațiilor sau resurselor instituției în beneficiul activității externe;
- ascunderea modificării circumstanțelor relevante;
- desfășurarea unei activități interzise sau incompatibile.

Răspunderea trebuie aplicată proporțional, în funcție de gravitatea faptei, existența intenției sau neglijenței, riscurile produse, durata încălcării, poziția funcționarului și consecințele asupra instituției.

Totodată, dacă fapta poate constitui conflict de interese, incompatibilitate, contravenție sau infracțiune, instituția trebuie să sesizeze autoritățile competente, potrivit legii.

6.4.13. Schema generală a procedurii propuse

Procedura poate fi sintetizată astfel:

Etapa	Acțiunea principală	Rezultatul posibil
1. Autoevaluarea funcționarului	Funcționarul apreciază dacă activitatea intră în regimul activităților externe	activitate liberă / notificare / cerere de autorizare
2. Notificarea	Funcționarul informează instituția	înregistrare / solicitare autorizare / interdicție
3. Cererea de autorizare	Funcționarul solicită aprobarea prealabilă	examinare pe criterii de risc
4. Evaluarea instituțională	Se analizează riscurile și compatibilitatea	risc redus / mediu / ridicat / critic
5. Decizia	Instituția adoptă o soluție motivată	autorizare / autorizare condiționată / refuz
6. Evidența	Activitatea se înscrie în registrul intern	trasabilitate și monitorizare
7. Monitorizarea	Se verifică respectarea condițiilor	menținere / avertizare / reevaluare
8. Reevaluarea	Se examinează modificarea circumstanțelor	menținere / modificare / suspendare / revocare
9. Revocarea	Se retrage autorizarea când riscul devine incompatibil	încetarea activității
10. Răspunderea	Se aplică măsuri pentru încălcarea procedurii	răspundere disciplinară sau sesizare, după caz

Procedura propusă urmărește instituirea unui mecanism clar, preventiv și verificabil. Notificarea asigură transparența activităților cu risc redus sau mediu. Autorizarea permite examinarea activităților cu risc ridicat înainte de desfășurarea lor. Reevaluarea răspunde caracterului dinamic al riscului. Revocarea oferă instituției posibilitatea de a interveni atunci când activitatea devine incompatibilă sau riscantă.

Prin urmare, procedura nu trebuie privită ca o formalitate birocratică, ci ca instrumentul principal prin care modelul propus poate funcționa în practică. Ea transformă reglementarea activităților externe dintr-un sistem reactiv, bazat pe sancționarea ulterioară, într-un sistem preventiv, bazat pe informare, evaluare, evidență, monitorizare și responsabilizare.

6.5. Mecanismele de control, monitorizare și responsabilizare

Procedura de notificare, autorizare, reevaluare și revocare nu poate funcționa eficient fără mecanisme clare de control, monitorizare și responsabilizare. Dacă procedura stabilește pașii administrativi prin care o activitate externă este adusă la cunoștința instituției și evaluată, mecanismele de control au rolul de a verifica respectarea condițiilor stabilite, de a preveni transformarea activităților compatibile în activități riscante și de a asigura aplicarea consecințelor juridice în cazul nerespectării regimului.

Controlul nu trebuie înțeles exclusiv ca instrument sancționator. În modelul propus, acesta are în primul rând o funcție preventivă, orientată spre identificarea timpurie a riscurilor și corectarea situațiilor neconforme înainte ca acestea să producă efecte grave asupra integrității, imparțialității sau

imaginii instituției. Răspunderea disciplinară trebuie să intervină atunci când obligațiile funcționarului sunt încălcate, însă scopul principal al mecanismului rămâne prevenirea conflictelor de interese, incompatibilităților, utilizării resurselor de serviciu și afectării capacității de exercitare a funcției.

6.5.1. Scopul mecanismelor de control și monitorizare

Mecanismele de control și monitorizare trebuie să urmărească patru obiective principale.

Primul obiectiv este cunoașterea activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special. Instituția nu poate preveni riscurile dacă nu cunoaște ce activități sunt desfășurate, de către cine, pentru ce beneficiar, în ce condiții și cu ce frecvență.

Al doilea obiectiv este verificarea respectării regimului juridic aplicabil. Aceasta presupune verificarea faptului dacă activitatea a fost notificată, autorizată, desfășurată în limitele aprobate și înscrisă în evidența internă.

Al treilea obiectiv este monitorizarea evoluției riscului. O activitate autorizată la un moment dat poate deveni ulterior problematică, dacă se schimbă beneficiarul, crește remunerația, se extinde durata activității, funcționarul este promovat sau apar relații noi între beneficiar și instituție.

Al patrulea obiectiv este asigurarea responsabilizării funcționarului și a instituției. Funcționarul trebuie să fie responsabil pentru notificarea corectă și respectarea condițiilor, iar instituția trebuie să fie responsabilă pentru examinarea obiectivă, documentarea deciziei și monitorizarea activităților acceptate.

Prin urmare, controlul nu trebuie să fie ocazional și reactiv, ci organizat, documentat și proporțional cu nivelul de risc al activității.

6.5.2. Registrul intern al activităților externe

Un instrument central al mecanismului de control trebuie să fie registrul intern al activităților externe. Acesta ar trebui instituit la nivelul fiecărei autorități sau instituții din subordinea MAI în care activează funcționari publici cu statut special, cu posibilitatea centralizării unor date statistice la nivelul ministerului.

Registrul nu trebuie să aibă caracter public și nu trebuie să transforme activitățile externe într-o formă de expunere nejustificată a vieții private a funcționarului. Scopul său este unul administrativ și preventiv: asigurarea evidenței, trasabilității și monitorizării activităților externe. În registru ar trebui înscrise cel puțin următoarele informații:

Element înscris în registru	Scopul evidenței
Datele funcționarului și subdiviziunea	identificarea persoanei și a funcției relevante
Tipul activității externe	clasificarea activității după natura sa
Beneficiarul activității	verificarea relațiilor cu instituția
Caracterul remunerat sau neremunerat	evaluarea riscului economic
Forma procedurii	notificare, autorizare, autorizare condiționată, refuz
Data depunerii notificării sau cererii	verificarea respectării termenelor
Decizia adoptată	trasabilitatea soluției instituționale
Condițiile impuse	monitorizarea respectării autorizării
Termenul de valabilitate	stabilirea momentului reevaluării
Modificări, reevaluări, revocări	urmărirea evoluției activității

Registrul trebuie să permită instituției să răspundă la întrebări esențiale: câți funcționari desfășoară activități externe, ce tipuri de activități sunt predominante, ce activități au fost autorizate condiționat, ce activități au fost refuzate, ce riscuri apar cel mai frecvent și unde este necesară intervenția managerială sau normativă.

6.5.3. Actorii instituționali implicați în control și monitorizare

Pentru ca mecanismul să fie funcțional, este necesară delimitarea clară a rolurilor instituționale. Lipsa unei asemenea delimitări poate genera transfer de responsabilitate, practici neuniforme și imposibilitatea stabilirii persoanei sau structurii care trebuia să reacționeze. Modelul propus poate include următorii actori:

Actor instituțional	Rol în mecanismul de control
Conducătorul nemijlocit	urmărește impactul activității asupra programului, disciplinei și disponibilității
Structura de resurse umane	ține evidența, verifică statutul funcției și documentele din dosarul profesional
Responsabilul sau structura de integritate	evaluează riscurile de conflict de interese, incompatibilitate și imparțialitate
Subdiviziunea juridică	oferă suport privind interpretarea normelor și legalitatea deciziilor
Conducătorul instituției	adoptă sau confirmă deciziile de autorizare, refuz, revocare ori sesizare
Structurile de control intern, în limitele competențelor legale	verifică respectarea procedurii și pot documenta situațiile de încălcare
ANI sau alte autorități competente	intervin atunci când situația depășește cadrul intern și vizează regimul juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților sau altor încălcări prevăzute de lege

Este important ca mecanismul intern să nu substituie competențele Autorității Naționale de Integritate sau ale altor autorități publice. Rolul mecanismului intern este preventiv și administrativ. Dacă sunt constatate indicii ale unei incompatibilități, ale unui conflict de interese, ale unei abateri disciplinare grave sau ale unei fapte contravenționale ori penale, instituția trebuie să acționeze potrivit competențelor legale și, după caz, să sesizeze autoritatea competentă.

6.5.4. Monitorizarea activităților autorizate sau notificate

Monitorizarea trebuie să vizeze în special activitățile notificate și autorizate, nu activitățile personale cu risc redus care nu intră sub incidența procedurii. Ea trebuie realizată proporțional, în funcție de nivelul de risc.

Pentru activitățile notificate, monitorizarea poate fi minimă și poate consta în păstrarea evidenței, actualizarea datelor și verificarea ocazională a faptului dacă activitatea nu și-a schimbat natura.

Pentru activitățile autorizate, monitorizarea trebuie să fie mai riguroasă. Instituția trebuie să verifice dacă activitatea se desfășoară:

- în afara programului de serviciu;
- în limitele descrise în cererea de autorizare;
- pentru beneficiarul declarat;
- fără utilizarea informațiilor, bunurilor sau resurselor instituției;

- fără folosirea calității oficiale în scop privat;
- fără afectarea disponibilității pentru serviciu;
- fără apariția unui conflict de interese sau a unei incompatibilități;
- cu respectarea condițiilor impuse prin decizia de autorizare.

Monitorizarea nu trebuie să fie excesivă și nu trebuie să conducă la supravegherea disproporționată a vieții private a funcționarului. Ea trebuie să fie limitată la elementele relevante pentru raportul de serviciu și pentru riscurile de integritate.

6.5.5. Controlul bazat pe risc

Un element esențial al modelului propus este trecerea de la controlul formal la controlul bazat pe risc. Aceasta înseamnă că instituția nu trebuie să controleze toate activitățile cu aceeași intensitate, ci să concentreze atenția asupra activităților care pot genera vulnerabilități reale. Controlul mai riguros trebuie orientat spre:

- activitățile remunerate în mod constant;
- activitățile de consultanță, expertiză sau prestări servicii;
- activitățile desfășurate pentru beneficiari privați relevanți;
- activitățile cu legătură directă sau indirectă cu atribuțiile de serviciu;
- activitățile online monetizate cu vizibilitate publică;
- activitățile comerciale sau economice organizate;
- activitățile în care funcționarul poate utiliza informații, contacte, experiență sau prestigiu instituțional;
- activitățile desfășurate de persoane aflate în funcții de conducere, control, investigare, autorizare sau supraveghere.

Controlul bazat pe risc permite utilizarea eficientă a resurselor administrative. Activitățile cu risc redus nu trebuie încărcate cu verificări inutile, iar activitățile cu risc ridicat nu trebuie tratate ca simple formalități.

6.5.6. Reevaluarea periodică și controlul schimbării circumstanțelor

Monitorizarea trebuie să includă mecanismul reevaluării periodice. Autorizarea nu trebuie să fie definitivă și nelimitată, deoarece riscurile se pot modifica în timp. Reevaluarea poate fi anuală pentru activitățile autorizate sau poate interveni ori de câte ori apar modificări relevante. Printre situațiile care impun reevaluarea se numără:

- schimbarea funcției ocupate de funcționar;
- transferul într-o altă subdiviziune;
- promovarea într-o funcție de conducere;
- schimbarea beneficiarului activității externe;
- creșterea frecvenței sau duratei activității;
- majorarea semnificativă a remunerației;
- extinderea obiectului activității;
- apariția unei relații între beneficiar și instituție;
- apariția unei sesizări, suspiciuni sau informații privind riscuri de integritate;
nerespectarea condițiilor impuse prin autorizare.

Funcționarul trebuie să aibă obligația de a comunica aceste modificări. În același timp, conducătorul nemijlocit și structura de integritate trebuie să poată iniția reevaluarea atunci când observă că activitatea externă poate afecta exercitarea funcției.

6.5.7. Controlul tematic și analiza periodică a fenomenului

Pe lângă monitorizarea cazurilor individuale, instituția trebuie să realizeze periodic analize tematice privind activitățile externe. Aceste analize nu trebuie să urmărească sancționarea automată, ci identificarea tendințelor, vulnerabilităților și necesităților de intervenție normativă sau managerială. Controlul tematic poate examina:

- tipurile de activități externe cel mai frecvent declarate;
- numărul activităților notificate și autorizate;
- numărul refuzurilor și motivele acestora;
- activitățile autorizate condiționat;
- cazurile de revocare;
- încălcările procedurii;
- subdiviziunile unde apar practici neuniforme;
- categoriile de funcții cu expunere mai mare;
- riscurile cel mai des identificate.

Rezultatele acestor analize pot fi folosite pentru actualizarea ghidurilor interne, organizarea instruirilor, perfecționarea procedurii și fundamentarea eventualelor modificări normative.

6.5.8. Responsabilizarea funcționarului public cu statut special

Responsabilizarea funcționarului reprezintă o componentă indispensabilă a modelului. Funcționarul public cu statut special trebuie să fie conștient că desfășurarea unei activități externe nu este doar o chestiune privată, ci poate avea consecințe asupra funcției publice pe care o exercită. Responsabilitatea funcționarului presupune:

- obligația de a aprecia, înainte de desfășurarea unei activități în afara atribuțiilor funcției, - dacă aceasta intră sub incidența regimului activităților externe;
- obligația de a notifica activitatea sau de a solicita autorizarea, după caz;
- obligația de a prezenta informații complete și veridice;
- obligația de a respecta condițiile stabilite prin decizia de autorizare;
- obligația de a nu utiliza informații, bunuri, echipamente, baze de date, uniforma, însemnele sau prestigiul instituției în scop privat;
- obligația de a comunica modificarea circumstanțelor;
- obligația de a înceta activitatea atunci când aceasta devine incompatibilă sau când autorizarea este revocată.

Nerespectarea acestor obligații trebuie să atragă consecințe juridice proporționale. Răspunderea nu trebuie aplicată formal sau automat, ci în funcție de gravitatea faptei, vinovăție, prejudiciul produs, riscul generat și funcția ocupată.

6.5.9. Responsabilizarea conducătorilor și a structurilor instituționale

Modelul propus nu trebuie să plaseze întreaga responsabilitate asupra funcționarului. O parte importantă a vulnerabilităților identificate provine din lipsa unor proceduri clare, lipsa evidenței și neuniformitatea practicilor instituționale. De aceea, responsabilizarea trebuie să vizeze și conducătorii, precum și structurile care participă la examinarea și controlul activităților externe.

Conducătorii trebuie să fie responsabili pentru:

- informarea personalului din subordine;
- examinarea cu obiectivitate a activităților comunicate;
- sesizarea structurii competente atunci când apar riscuri;
- evitarea aprobărilor informale;
- verificarea impactului activității externe asupra programului de serviciu;
- monitorizarea respectării condițiilor stabilite.

Structurile de resurse umane și integritate trebuie să fie responsabile pentru evidență, suport metodologic, verificarea criteriilor de risc și păstrarea documentației.

Instituția, în ansamblu, trebuie să fie responsabilă pentru crearea unui mecanism funcțional. Nu poate fi sancționat eficient un funcționar pentru nerespectarea unei proceduri care nu este clară, accesibilă și aplicată unitar.

6.5.10. Măsuri aplicabile în cazul nerespectării regimului activităților externe

În cazul încălcării regimului activităților externe, instituția trebuie să poată aplica o gamă graduală de măsuri. Acestea trebuie să fie proporționale cu gravitatea situației. Măsurile pot include:

Situația constatată	Măsura posibilă
Omitere neintenționată, risc redus	avertizare, clarificare, solicitarea notificării
Informații incomplete	solicitarea completării, reevaluarea activității
Activitate începută fără notificare	înregistrare tardivă, avertizare sau cercetare disciplinară, după caz
Activitate începută fără autorizare	suspendarea activității și inițierea examinării disciplinare
Nerespectarea condițiilor autorizării	modificarea condițiilor, suspendarea sau revocarea autorizării
Furnizarea de date false	revocare și răspundere disciplinară
Activitate incompatibilă	încetarea activității, sesizare și răspundere
Utilizarea resurselor sau informațiilor de serviciu	răspundere disciplinară și, după caz, sesizarea organelor competente
Conflict de interese sau incompatibilitate	sesizarea autorității competente și aplicarea măsurilor interne

Această abordare graduală permite evitarea atât a formalismului excesiv, cât și a tolerării unor conduite grave. Nu orice eroare administrativă trebuie tratată ca abatere gravă, dar nici încălcările intenționate sau ascunse nu trebuie reduse la simple recomandări.

6.5.11. Consilierea preventivă și instruirea personalului

Controlul eficient nu se limitează la verificare și sancționare. O componentă importantă trebuie să fie consilierea preventivă. Funcționarul trebuie să aibă posibilitatea de a solicita explicații înainte de a începe o activitate externă, mai ales atunci când nu este sigur dacă aceasta necesită notificare sau autorizare.

Consilierea preventivă poate fi realizată de structura de integritate, de resursele umane sau de subdiviziunea juridică, în funcție de organizarea internă. Aceasta poate include:

- explicarea regimului juridic aplicabil;
- clarificarea diferenței dintre activitate permisă, notificabilă, autorizabilă și interzisă;
- identificarea riscurilor potențiale;
- recomandarea procedurii adecvate;
- informarea privind consecințele nerespectării obligațiilor.

De asemenea, sunt necesare instruiri periodice, ghiduri practice și exemple de situații. Cercetarea a arătat că problema nu constă doar în necunoașterea normelor, ci mai ales în dificultatea aplicării lor la cazuri concrete. Din acest motiv, instruirea trebuie să fie practică, bazată pe exemple, nu doar pe prezentarea generală a actelor normative.

6.5.12. Protecția datelor și limitele controlului

Mecanismele de control trebuie să respecte drepturile funcționarului, inclusiv dreptul la viață privată și protecția datelor cu caracter personal. Activitățile externe pot conține informații privind veniturile, relațiile contractuale, activitatea familială, activități creative, asociative sau profesionale. De aceea, instituția trebuie să colecteze doar informațiile necesare evaluării riscului.

Accesul la registrul intern trebuie limitat la persoanele și structurile care au atribuții în examinarea, monitorizarea sau controlul activităților externe. Datele nu trebuie folosite în alte scopuri decât cele pentru care au fost colectate.

Controlul trebuie să respecte principiul proporționalității. Instituția nu trebuie să monitorizeze viața privată a funcționarului, ci doar acele elemente ale activității externe care pot afecta exercitarea funcției publice cu statut special.

6.5.13. Raportarea periodică și îmbunătățirea mecanismului

Pentru ca modelul să rămână funcțional, instituțiile din cadrul MAI ar trebui să elaboreze periodic rapoarte interne privind aplicarea regimului activităților externe. Aceste rapoarte pot avea caracter statistic și analitic, fără a expune nejustificat datele personale ale funcționarilor.

Raportarea periodică poate include:

- numărul activităților notificate;
- numărul activităților autorizate;
- numărul activităților autorizate condiționat;
- numărul refuzurilor;
- motivele principale ale refuzurilor;
- categoriile de activități cel mai frecvent întâlnite;
- riscurile cel mai des identificate;
- încălcările constatate;
- măsurile dispuse;
- dificultățile de aplicare a procedurii.

Aceste informații pot fundamenta modificări ale procedurii, completarea ghidurilor interne, instruiri suplimentare și ajustarea cadrului normativ. Astfel, mecanismul nu rămâne static, ci se adaptează la evoluția practicii.

Mecanismele de control, monitorizare și responsabilizare reprezintă garanția funcționării efective a modelului propus. Fără evidență, verificare, reevaluare și răspundere, notificarea și autorizarea riscă să devină simple formalități.

Modelul propus impune trecerea de la un control predominant reactiv la un control preventiv, documentat și bazat pe risc. Instituția trebuie să cunoască activitățile externe relevante, să le evalueze, să le înscrie în evidență, să verifice respectarea condițiilor și să intervină atunci când apar riscuri noi sau încălcări ale procedurii.

În același timp, controlul trebuie să fie proporțional și să respecte viața privată a funcționarului. Nu orice activitate desfășurată în afara serviciului trebuie monitorizată, ci doar acele activități care pot avea relevanță pentru integritatea, imparțialitatea, disponibilitatea sau imaginea funcției publice cu statut special.

Prin urmare, mecanismul propus trebuie să combine patru elemente: **evidență internă, monitorizare bazată pe risc, responsabilizare individuală și responsabilizare instituțională**. Numai prin această combinație poate fi asigurată aplicarea efectivă a regimului activităților externe în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

6.6. Propuneri de modificare a cadrului normativ

Propunerile de modificare a cadrului normativ trebuie să fie formulate ca rezultat firesc al întregii cercetări: analiza practicii existente, analiza comparată, evaluarea riscurilor de integritate și modelul procedural propus. Aceste propuneri nu urmăresc instituirea unei interdicții generale asupra activităților externe, ci crearea unui regim clar, diferențiat și aplicabil unitar în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Cadrul normativ actual este format, în principal, din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Codul de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017, Statutul disciplinar aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2017, precum și legislația generală în domeniul integrității, conflictelor de interese și declarării averii și intereselor personale. Legea nr. 288/2016 stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, iar Hotărârea Guvernului nr. 629/2017 aprobă Codul de etică și deontologie aplicabil acestei categorii de personal.[559] Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special este aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2017.[560]

Proiectul cu numărul unic 516/MAI/2026 a fost adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 387 din 29 iulie 2026, pentru modificarea Codului de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017. Potrivit fișei oficiale de pe particip.gov.md, actul a fost publicat la 31 iulie 2026, în Monitorul Oficial nr. 351–354, art. 406, și a intrat în vigoare la 1 septembrie 2026.[561] Mențiunea privind etapa de promovare din 2 iulie 2026 descrie un stadiu anterior al procedurii.[562]

Propunerile din prezentul studiu trebuie confruntate cu textul adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 387/2026 și cu forma consolidată a Codului. Completările care rămân necesare pot fi promovate printr-un act ulterior, cu evitarea dublării normelor deja introduse.

O intervenție normativă necesară trebuie să vizeze și Hotărârea Guvernului nr. 460/2017[563] pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288/2016, în special anexa nr. 4, prin care este aprobat Regulamentul cu privire la munca prin cumul și condițiile de cumulare a funcțiilor publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Acest act normativ este important deoarece reglementează deja o zonă apropiată de problematica activităților externe: cumularea funcțiilor publice cu statut special și munca prin cumul.

Regulamentul actual definește cumularea funcțiilor publice cu statut special ca îndeplinirea, pe lângă munca de bază, a unei munci suplimentare într-o altă funcție publică cu statut special vacantă

---

[559] Legea Nr. 288 din 16-12-2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Publicat: 10-02-2017 în Monitorul Oficial Nr. 40-49 art. 85. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147963&lang=ro# ;
Hotărârea Guvernului Nr. 629 din 08-08-2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Publicat : 11-08-2017 în Monitorul Oficial Nr. 289-300 art. 729. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=102524&lang=ro

[560] Hotărârea Guvernului Nr. 409 din 07-06-2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Publicat : 16-06-2017 în Monitorul Oficial Nr. 190-200 art. 499. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100644&lang=ro

[561]Fișa oficială a Hotărârii Guvernului nr. 387 din 29 iulie 2026; publicată la 31 iulie 2026, în vigoare de la 1 septembrie 2026. https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-hotararii-guvernului-pentru-modificarea-hotararii-guvernului-nr-6292017-pentru-aprobarea-codului-de-etica-si-deontologie-al-functionarului-public-cu-statut-special-din-cadrul-ministerului-afacerilor-interne/16547

[562] Proiect pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. https://gov.md/sites/default/files/media/documents/sedinte-de-guvern/2026-05/516-MAI-2026%28%29.pdf

[563] Hotărârea Guvernului Nr. 460 din 22-06-2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Publicat : 23-06-2017 în Monitorul Oficial Nr. 214-215 art. 538. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110077&lang=ro

sau temporar vacantă, în cadrul aceleiași autorități publice din sistemul MAI, fără scutirea de munca de bază și în limitele duratei normale a timpului de muncă. De asemenea, regulamentul definește munca prin cumul ca îndeplinirea, pe lângă activitatea de bază în funcția publică cu statut special, a unei alte munci, permanente sau temporare, în afara orelor de program.

Prin urmare, anexa nr. 4 la HG nr. 460/2017 nu poate fi ignorată în cadrul propunerilor normative. Totuși, aceasta nu trebuie confundată integral cu regimul activităților externe analizat în prezenta cercetare. Cumularea funcțiilor publice cu statut special are o natură preponderent internă și managerială, fiind legată de ocuparea temporară a unor funcții vacante sau temporar vacante în cadrul sistemului MAI. În schimb, activitățile externe pot include activități didactice, științifice, de creație, consultanță, expertiză, activități economice, activități online, voluntariat sau alte activități desfășurate în afara atribuțiilor funcției de bază.

Din acest motiv, modificarea HG nr. 460/2017 trebuie să urmărească, în primul rând, delimitarea clară dintre cumularea internă a funcțiilor publice cu statut special și activitățile externe propriu-zise. Lipsa acestei delimitări poate genera confuzie între trei situații juridice diferite:

- cumularea unei funcții publice cu statut special în cadrul MAI;
- munca prin cumul desfășurată în afara orelor de program;
- activitățile externe remunerate sau neremunerate care pot genera riscuri de integritate.

În acest sens, Regulamentul aprobat prin anexa nr. 4 la HG nr. 460/2017 ar trebui completat cu o normă de delimitare, de exemplu: „Prezentul Regulament reglementează cumularea funcțiilor publice cu statut special și munca prin cumul, în condițiile Legii nr. 288/2016. Activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special, altele decât cumularea funcțiilor publice cu statut special în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, se supun regimului de notificare, autorizare, evidență, monitorizare și control stabilit prin actele normative și administrative speciale aplicabile activităților externe".

Totodată, Regulamentul ar trebui completat cu prevederi care să asigure corelarea muncii prin cumul cu regimul activităților externe. Astfel, munca prin cumul nu trebuie examinată doar din perspectiva timpului de muncă și a retribuirii, ci și din perspectiva riscurilor de integritate. Înainte de aprobarea muncii externe prin cumul, instituția ar trebui să verifice:

- dacă activitatea este compatibilă cu funcția de bază;
- dacă nu afectează programul de serviciu, capacitatea de intervenție sau disponibilitatea funcționarului;
- dacă nu generează conflict de interese sau incompatibilitate;
- dacă nu presupune utilizarea informațiilor ori resurselor instituției;
- dacă nu creează dependență economică sau influență necorespunzătoare;
- dacă nu afectează imaginea autorității publice.

De asemenea, anexa nr. 4 ar trebui completată cu obligația înscrierii muncii prin cumul și a cumulării funcțiilor într-o evidență internă, astfel încât instituția să poată evalua nu doar legalitatea formală a cumulului, ci și impactul cumulativ asupra funcționarului. Această evidență este necesară mai ales pentru aprecierea riscului de suprasolicitare, afectare a capacității de exercitare a funcției și apariție a conflictelor între obligațiile principale și cele suplimentare.

O posibilă completare ar putea fi formulată astfel: „Cumularea funcțiilor publice cu statut special și munca prin cumul se înscriu într-o evidență internă ținută de subdiviziunea responsabilă de resurse umane. Evidența va cuprinde funcția de bază, funcția sau activitatea cumulată, perioada, volumul de muncă, temeiul aprobării, suplimentul salarial sau remunerația, după caz, precum și eventualele condiții stabilite pentru prevenirea riscurilor de integritate".

În plus, Regulamentul ar trebui să prevadă posibilitatea reevaluării și încetării cumulului atunci când acesta afectează funcția de bază sau generează riscuri noi. De exemplu: „Aprobarea cumulării funcției sau a muncii prin cumul poate fi reevaluată, suspendată sau încetată atunci când se constată că aceasta afectează îndeplinirea atribuțiilor de bază, programul de serviciu, disponibilitatea funcționarului, imparțialitatea, integritatea profesională sau imaginea instituției".

Prin urmare, HG nr. 460/2017 trebuie inclusă expres în lista actelor normative care necesită modificare. Intervenția asupra acestei hotărâri este importantă pentru a evita existența a două regimuri paralele și necorelate: unul privind cumulul și altul privind activitățile externe. Modelul propus trebuie să asigure o legătură clară între ele.

6.6.1. Necesitatea unei intervenții normative pe mai multe niveluri

Reglementarea activităților externe nu trebuie realizată exclusiv printr-o singură normă generală. Complexitatea fenomenului impune o intervenție pe mai multe niveluri normative:

-la nivelul legii, prin completarea Legii nr. 288/2016 cu reguli de principiu privind activitățile externe;

- la nivelul Codului de etică și deontologie, prin introducerea unor norme de conduită aplicabile activităților externe;

- la nivelul procedurii interne, prin aprobarea unui regulament sau ordin MAI privind notificarea, autorizarea, evidența, monitorizarea, reevaluarea și revocarea;

- la nivelul răspunderii disciplinare, prin clarificarea faptelor care constituie abatere disciplinară în materia activităților externe;

- la nivelul instrumentelor practice, prin formulare-tip, fișe de evaluare a riscului, registru intern și ghiduri metodologice.

O asemenea structură este necesară deoarece legea trebuie să stabilească principiile și obligațiile generale, dar nu poate conține toate detaliile procedurale. Detaliile privind notificarea, autorizarea, termenele, formularele, registrul și reevaluarea trebuie reglementate prin acte subordonate, mai flexibile și mai ușor de actualizat.

6.6.2. Propuneri de completare a Legii nr. 288/2016

Prima intervenție trebuie să vizeze Legea nr. 288/2016, deoarece aceasta este actul de bază care reglementează statutul funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Legea ar trebui completată cu un articol distinct privind activitățile externe. Acesta ar trebui să stabilească:

- definiția activității externe;
- principiul compatibilității condiționate;
- interdicția desfășurării activităților care afectează funcția;
- obligația de notificare sau autorizare, după caz;
- distincția dintre activitățile permise, notificabile, autorizabile și interzise;
- obligația de a nu utiliza informațiile, resursele, funcția sau prestigiul instituției în interes privat;
- obligația de informare la modificarea circumstanțelor;
- posibilitatea revocării autorizării;
- consecințele nerespectării regimului.

O posibilă formulare orientativă ar putea fi următoarea:

Articol nou. *Activitățile externe ale funcționarului public cu statut special*

(1) În sensul prezentei legi, prin activitate externă se înțelege orice activitate desfășurată de funcționarul public cu statut special în afara atribuțiilor funcției deținute, indiferent dacă este

remunerată sau neremunerată, permanentă sau ocazională, atunci când aceasta poate avea relevanță pentru exercitarea funcției publice, integritatea, imparțialitatea, disponibilitatea, imaginea instituției sau regimul incompatibilităților și conflictelor de interese.

(2) Funcționarul public cu statut special poate desfășura activități externe numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu funcția deținută, nu afectează exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu generează conflict de interese sau incompatibilitate, nu presupun utilizarea informațiilor ori resurselor instituției și nu prejudiciază imaginea autorității publice.

(3) Activitățile externe se clasifică, în funcție de nivelul de risc, în:

a) activități permise fără procedură specială;

b) activități supuse notificării;

c) activități supuse autorizării prealabile;

d) activități interzise sau incompatibile.

(4) Funcționarul public cu statut special are obligația de a notifica sau de a solicita autorizarea prealabilă a activității externe, în cazurile și condițiile stabilite de actele normative și administrative aplicabile.

(5) Este interzisă desfășurarea activităților externe care presupun folosirea funcției, calității oficiale, uniformei, însemnelor, informațiilor nedestinate publicității, bunurilor, echipamentelor, bazelor de date, mijloacelor de transport sau altor resurse ale instituției în scop privat.

(6) Funcționarul public cu statut special are obligația de a informa instituția despre orice modificare relevantă privind activitatea externă notificată sau autorizată.

(7) Autorizarea activității externe poate fi refuzată, condiționată, suspendată sau revocată atunci când activitatea generează riscuri de integritate, afectează exercitarea funcției ori devine incompatibilă cu statutul funcționarului public cu statut special.

(8) Nerespectarea regimului juridic al activităților externe atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz, potrivit legii.

Această formulare ar permite introducerea în lege a unui cadru general, fără a încărca norma legală cu detalii procedurale. Detaliile ar trebui dezvoltate prin Codul de etică și prin regulamentul intern propus.

6.6.3. Clarificarea noțiunilor utilizate

O modificare importantă trebuie să privească noțiunile utilizate. Practica analizată a arătat că una dintre principalele vulnerabilități este confuzia dintre activitate externă, activitate remunerată, incompatibilitate, conflict de interese, activitate de întreprinzător, mandat electiv și participare în organele de conducere ale unei persoane juridice.

Din acest motiv, cadrul normativ ar trebui să includă sau să permită definirea următoarelor noțiuni:

Noțiune	Semnificație propusă
Activitate externă	activitate desfășurată în afara atribuțiilor funcției, cu relevanță pentru statutul funcționarului
Activitate externă remunerată	activitate pentru care se primește salariu, onorariu, indemnizație, plată, avantaj patrimonial sau alt beneficiu economic
Activitate externă neremunerată	activitate fără plată, dar care poate avea relevanță pentru funcție prin beneficiar, obiect, frecvență sau imagine
Beneficiar relevant	persoană, entitate sau organizație aflată în relații cu instituția ori cu domeniul de atribuții al funcționarului

Noțiune	Semnificație propusă
Activitate notificabilă	activitate compatibilă în principiu, dar care trebuie adusă la cunoștința instituției
Activitate autorizabilă	activitate care poate fi desfășurată numai după evaluarea riscului și aprobarea instituției
Activitate interzisă	activitate incompatibilă prin natura sa sau prin riscurile pe care le generează
Administrare efectivă a persoanei juridice	participare la conducere, reprezentare, contractare, decizie sau gestionare a unei entități private

Această clarificare este necesară mai ales în raport cu societățile comerciale. Trebuie diferențiate calitatea de fondator sau asociat pasiv, calitatea de administrator, participarea în organele de conducere și exercitarea efectivă a unei activități de întreprinzător. Practica judiciară a arătat că lipsa acestor distincții poate conduce la litigii și la anularea actelor autorităților atunci când nu este probată conduita concretă.

6.6.4. Modificarea Codului de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017

Propunerile privind Codul trebuie evaluate în raport cu modificările adoptate prin Hotărârea Guvernului nr. 387/2026. Codul are rolul de a ghida conduita funcționarilor publici cu statut special; necesitatea unor completări suplimentare se stabilește după examinarea textului consolidat.

În măsura în care regulile de mai jos nu sunt deja acoperite de textul în vigoare, se propune examinarea includerii lor într-un compartiment privind activitățile externe:

Funcționarul public cu statut special este obligat:

a) să desfășoare activități externe numai în condiții de compatibilitate cu funcția deținută;

b) să notifice sau să solicite autorizarea activității externe în cazurile stabilite;

c) să nu utilizeze calitatea oficială, uniforma, însemnele, prestigiul funcției sau imaginea instituției pentru promovarea unei activități private;

d) să nu utilizeze informații nedestinate publicității, documente, echipamente, baze de date, mijloace de transport sau alte resurse instituționale în scopul activității externe;

e) să evite orice activitate externă care poate genera conflict de interese, incompatibilitate, aparență de parțialitate sau afectarea imaginii instituției;

f) să informeze instituția despre modificarea circumstanțelor activității externe;

g) să înceteze activitatea externă atunci când aceasta devine incompatibilă sau când autorizarea este revocată.

Codul ar trebui să reglementeze expres și activitățile online. În prezent, activitățile digitale pot genera venituri, vizibilitate publică și riscuri reputaționale, fără a fi ușor încadrate în categoriile tradiționale. Prin urmare, Codul ar trebui să prevadă că funcționarul public cu statut special nu poate utiliza statutul oficial, uniforma, informațiile de serviciu sau imaginea instituției pentru activități online monetizate, promovare comercială sau alte activități private.

6.6.5. Aprobarea unui regulament intern privind activitățile externe

Cea mai importantă intervenție practică ar trebui să fie aprobarea unui ***Regulament privind notificarea, autorizarea, evidența, monitorizarea, reevaluarea și revocarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne***.

Acest regulament ar trebui aprobat prin hotărâre a Guvernului sau prin ordin al Ministrului afacerilor interne, în funcție de nivelul de reglementare ales. Având în vedere că procedura trebuie

aplicată unitar tuturor autorităților administrative și instituțiilor din subordinea MAI, soluția preferabilă ar fi un act cu aplicabilitate generală în sistemul MAI.

Regulamentul ar trebui să cuprindă:

- obiectul și scopul reglementării;
- definițiile principale;
- categoriile de activități externe;
- criteriile de clasificare pe niveluri de risc;
- procedura de notificare;
- procedura de autorizare;
- structurile competente;
- termenul de examinare;
- fișa de evaluare a riscurilor;
- decizia de autorizare, refuz sau autorizare condiționată;
- registrul intern al activităților externe;
- monitorizarea și reevaluarea;
- revocarea autorizării;
- răspunderea pentru nerespectarea procedurii;
- protecția datelor cu caracter personal;
- raportarea periodică și analiza riscurilor.

Regulamentul trebuie să includă și anexe practice:

- formular de notificare;
- formular de cerere de autorizare;
- model de declarație privind lipsa conflictului de interese;
- model de fișă de evaluare a riscului;
- model de decizie de autorizare;
- model de decizie de refuz;
- model de registru intern;
- model de raport anual sintetic.

Această soluție ar răspunde direct problemelor identificate în cercetare: lipsa procedurii uniforme, lipsa evidenței, lipsa criteriilor de evaluare și lipsa reevaluării activităților autorizate.

6.6.6. Introducerea unei fișe obligatorii de evaluare a riscurilor

Cadrul normativ intern ar trebui să prevadă utilizarea unei fișe obligatorii de evaluare a activității externe. Aceasta ar transforma analiza riscurilor într-un instrument administrativ concret.

Fișa ar trebui să includă cel puțin următoarele criterii:

Criteriu evaluat	Întrebare de control
Legătura cu atribuțiile	Activitatea are legătură directă sau indirectă cu funcția?
Beneficiarul	Beneficiarul are relații cu instituția sau cu domeniul de competență?
Remunerația	Activitatea creează venit constant sau dependență economică?
Durata și frecvența	Activitatea poate afecta disponibilitatea pentru serviciu?
Informații de serviciu	Există riscul utilizării informațiilor nedestinate publicității?
Resurse instituționale	Există riscul utilizării bunurilor sau timpului de serviciu?
Conflict de interese	Activitatea creează un interes personal relevant?
Incompatibilitate	Există interdicții legale sau statutare?
Influență necorespunzătoare	Beneficiarul poate influența exercitarea funcției?

Criteriu evaluat	Întrebare de control
Imagine instituțională	Activitatea poate afecta prestigiul instituției?
Monitorizare	Riscurile pot fi controlate prin condiții verificabile?

Pe baza acestei fișe, instituția ar trebui să stabilească nivelul de risc: redus, mediu, ridicat sau critic. Nivelul de risc ar determina soluția: permitere, notificare, autorizare, autorizare condiționată, refuz sau interdicție.

6.6.7. Modificarea Statutului disciplinar

Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special ar trebui completat pentru a include expres abaterile legate de activitățile externe. Hotărârea Guvernului nr. 409/2017 aprobă Statutul disciplinar aplicabil acestei categorii de personal, iar practica judiciară analizată anterior a arătat importanța documentării, motivării și proporționalității sancțiunilor disciplinare.

Ar putea fi considerate abateri disciplinare:

- *desfășurarea unei activități externe supuse notificării fără notificarea instituției;*
- *începerea unei activități externe supuse autorizării fără obținerea autorizării prealabile;*
- *prezentarea unor informații false, incomplete sau înșelătoare;*
- *nerespectarea condițiilor impuse prin autorizare;*
- *continuarea activității după revocarea autorizării;*
- *utilizarea funcției, calității oficiale, uniformei, informațiilor sau resurselor instituționale în scopul activității externe;*
- *ascunderea modificării circumstanțelor relevante;*
- *desfășurarea unei activități externe interzise sau incompatibile.*

Totodată, modificarea trebuie să prevadă că sancțiunea se aplică proporțional, în funcție de:

- gravitatea faptei;
- caracterul intenționat sau neglijent;
- durata încălcării;
- funcția ocupată;
- riscul generat;
- consecințele produse;
- existența unei declarații sau notificări anterioare;
- comportamentul funcționarului după constatarea încălcării.

Această completare ar evita aplicarea formală sau disproporționată a răspunderii disciplinare și ar oferi instituției un temei clar pentru reacție.

6.6.8. Corelarea cu legislația privind integritatea și declararea intereselor personale

Regimul activităților externe trebuie corelat cu Legea integrității nr. 82/2017[564] și cu Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale[565]. Legea nr. 133/2016 reglementează obligația și modul de declarare a averii și a intereselor personale, iar Legea integrității reprezintă cadrul general privind integritatea instituțională.

Este important ca mecanismul intern al MAI să nu dubleze și să nu substituie competențele Autorității Naționale de Integritate. Rolul mecanismului intern trebuie să fie preventiv, administrativ și managerial. Dacă, în urma examinării unei activități externe, instituția constată indicii de

[564] Legea integrității Nr. 82 din 25-05-2017. Publicat : 07-07-2017 în Monitorul Oficial Nr. 229-243 art. 360. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=153004&lang=ro#

[565] Legea privind declararea averii și a intereselor personale Nr. 133 din 17-06-2016. Publicat : 30-07-2016 în Monitorul Oficial Nr. 245-246 art. 513. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=152995&lang=ro#

incompatibilitate, conflict de interese sau încălcare a regimului declarării intereselor personale, aceasta trebuie să acționeze potrivit legii și, după caz, să sesizeze autoritatea competentă.

Prin urmare, cadrul normativ ar trebui să prevadă expres că:

- examinarea internă a activităților externe nu exclude obligațiile funcționarului privind declararea averii și intereselor personale;

- autorizarea internă nu înlătură răspunderea pentru conflict de interese sau incompatibilitate;

- instituția are obligația de a sesiza autoritățile competente atunci când constată indicii ale unor încălcări reglementate de legislația integrității.

Această precizare este necesară pentru a evita interpretarea greșită potrivit căreia o autorizare internă ar acoperi orice risc juridic.

6.6.9. Reglementarea expresă a activităților online și digitale

Cadrul normativ trebuie să includă o prevedere distinctă privind activitățile online generatoare de venit, promovarea comercială, crearea de conținut digital și utilizarea imaginii publice a funcționarului.

O posibilă formulare ar putea fi: *„Funcționarul public cu statut special care desfășoară activități online generatoare de venit sau de avantaje materiale are obligația de a notifica sau, după caz, de a solicita autorizarea activității, atunci când aceasta are caracter repetat, public, comercial sau poate fi asociată cu funcția deținută. Este interzisă utilizarea uniformei, însemnelor, funcției, calității oficiale, informațiilor de serviciu sau imaginii instituției pentru promovarea activităților online private”.*

Această completare este necesară deoarece activitățile online nu sunt întotdeauna percepute ca activități externe, deși pot produce venituri, pot atrage sponsorizări, pot utiliza prestigiul funcției și pot afecta imaginea instituției.

6.6.10. Reglementarea activităților agricole și gospodărești generatoare de venit

În contextul Republicii Moldova, activitățile agricole și gospodărești trebuie tratate cu atenție. Nu orice activitate agricolă trebuie supusă notificării sau autorizării. Activitatea agricolă pentru consum propriu, desfășurată în gospodăria personală, fără caracter comercial organizat, trebuie să rămână permisă fără procedură specială.

Totuși, dacă activitatea agricolă are caracter economic organizat, generează venituri constante, presupune contracte, angajați, administrarea unei întreprinderi sau raporturi comerciale, aceasta trebuie încadrată ca activitate externă notificabilă sau autorizabilă, după caz.

O posibilă formulare ar putea fi: *„Activitățile agricole sau gospodărești desfășurate pentru consum propriu nu constituie activități externe supuse notificării, cu excepția cazului în care dobândesc caracter comercial, organizat, repetat sau generează venituri relevante. Activitățile agricole cu caracter economic organizat se notifică sau se supun autorizării, în funcție de nivelul de risc și de forma juridică de desfășurare”.*

Această distincție ar evita atât formalismul excesiv, cât și eludarea regimului juridic prin prezentarea unor activități comerciale ca simple activități gospodărești.

6.6.11. Reglementarea activităților didactice, științifice și de creație

Activitățile didactice, științifice și de creație trebuie tratate ca activități compatibile în principiu, dar nu ca activități exceptate absolut de la orice control. În multe sisteme juridice, aceste activități sunt admise mai larg, deoarece pot contribui la dezvoltarea profesională și la valorificarea cunoștințelor. Totuși, și ele pot genera riscuri în anumite condiții.

Cadrul normativ ar trebui să prevadă că aceste activități sunt permise, dar pot fi supuse notificării sau autorizării atunci când:

- sunt remunerate în mod constant;
- sunt desfășurate pentru beneficiari privați;
- au legătură directă cu atribuțiile de serviciu;
- presupun utilizarea informațiilor obținute în exercitarea funcției;
- afectează programul sau disponibilitatea pentru serviciu;
- pot crea aparența folosirii statutului oficial în interes privat.

O asemenea reglementare ar menține caracterul permisiv pentru activitățile tradițional acceptate, dar ar permite controlul situațiilor cu risc.

6.6.12. Reglementarea participării în persoane juridice private

O problemă importantă identificată în practică privește participarea funcționarilor în persoane juridice private. Cadrul normativ trebuie să distingă clar între:

- calitatea de fondator sau asociat;
- deținerea unei cote-părți;
- calitatea de administrator;
- calitatea de membru al organelor de conducere;
- reprezentarea societății;
- exercitarea efectivă a activității de întreprinzător.

O posibilă formulare ar putea fi: *„Simpla calitate de fondator sau asociat al unei persoane juridice nu constituie, prin ea însăși, activitate externă interzisă, dacă funcționarul nu participă la administrarea, conducerea, reprezentarea sau activitatea economică a acesteia, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege. Este interzisă exercitarea de către funcționarul public cu statut special a funcției de administrator, membru al organului de conducere sau reprezentant al unei persoane juridice cu scop lucrativ, precum și participarea efectivă la activitatea de întreprinzător, dacă legea nu prevede altfel”.*

Această distincție este necesară pentru a evita calificări automate și, în același timp, pentru a preveni participarea reală la administrarea unor activități comerciale incompatibile cu statutul funcției.

6.6.13. Dispoziții tranzitorii

Orice modificare normativă trebuie să prevadă dispoziții tranzitorii. Funcționarii care desfășoară deja activități externe trebuie să aibă posibilitatea de a le declara într-un termen rezonabil de la intrarea în vigoare a noilor reguli.

O posibilă formulare ar putea fi: *„Funcționarii publici cu statut special care, la data intrării în vigoare a prezentului act, desfășoară activități externe au obligația de a le notifica sau de a solicita autorizarea acestora în termen de 30 de zile lucrătoare. Până la examinarea notificării sau cererii de autorizare, activitatea poate continua, cu excepția cazului în care este vădit incompatibilă sau interzisă prin lege”.*

Asemenea soluție ar permite trecerea ordonată la noul regim și ar evita transformarea imediată a tuturor situațiilor existente în abateri disciplinare.

6.6.14. Tabel sintetic al propunerilor normative

Actul normativ / administrativ	Modificarea propusă	Scopul intervenției
Legea nr. 288/2016	Introducerea unui articol distinct privind activitățile externe	Stabilirea cadrului legal general
Legea nr. 288/2016	Definirea activității externe și a regimurilor juridice	Claritate și previzibilitate

Actul normativ / administrativ	Modificarea propusă	Scopul intervenției
Legea nr. 288/2016	Reglementarea obligației de notificare/autorizare	Prevenirea riscurilor
HG nr. 460/2017, anexa nr. 4	Clarificarea raportului dintre munca prin cumul, cumularea funcțiilor publice cu statut special și activitățile externe	Evitarea confuziilor și corelarea regimurilor juridice
HG nr. 460/2017, anexa nr. 4	Introducerea evidenței, reevaluării și controlului asupra muncii prin cumul	Prevenirea suprasolicitării, conflictelor de interese și aplicării neuniforme
HG nr. 629/2017	Completarea Codului de etică cu norme privind activitățile externe	Consolidarea conduitei etice
HG nr. 629/2017	Reguli privind activitățile online, imaginea instituției și folosirea statutului oficial	Adaptarea la riscurile moderne
HG nr. 409/2017	Introducerea abaterilor disciplinare privind activitățile externe	Asigurarea răspunderii proporționale
Ordin MAI / Regulament intern	Procedura de notificare, autorizare, reevaluare și revocare	Aplicare unitară
Ordin MAI / Regulament intern	Registrul intern al activităților externe	Evidență și monitorizare
Ordin MAI / Regulament intern	Fișa de evaluare a riscurilor	Decizie bazată pe criterii obiective
Ghid intern	Exemple și explicații practice	Aplicare uniformă și instruire

Propunerile de modificare a cadrului normativ urmăresc trecerea de la o reglementare generală și fragmentară la un sistem coerent de administrare a activităților externe. Acest sistem trebuie să combine norma legală, conduita etică, procedura administrativă, evidența internă, monitorizarea și răspunderea disciplinară.

Intervenția normativă nu trebuie să transforme orice activitate desfășurată în afara serviciului într-o problemă disciplinară. Dimpotrivă, scopul este de a distinge între activitățile compatibile și cele riscante, între activitățile care pot fi permise liber, cele care trebuie notificate, cele care necesită autorizare și cele care trebuie interzise.

Prin urmare, cadrul normativ propus trebuie să fie construit pe următoarea logică: definire clară → clasificare după risc → notificare/autorizare → evidență → monitorizare → reevaluare → răspundere proporțională.

Numai o asemenea abordare poate asigura echilibrul dintre dreptul funcționarului public cu statut special de a desfășura activități externe compatibile și obligația instituției de a proteja integritatea, imparțialitatea, funcționalitatea și imaginea Ministerului Afacerilor Interne.

6.7. Impactul estimat al implementării modelului propus

Implementarea modelului propus de reglementare a activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne ar produce efecte pe mai multe planuri: instituțional, juridic, managerial, disciplinar, individual și reputațional. Impactul nu trebuie analizat doar prin prisma restricțiilor impuse funcționarilor, ci mai ales prin capacitatea modelului de a transforma un domeniu insuficient clarificat într-un mecanism previzibil, preventiv și bazat pe evaluarea riscurilor.

Modelul propus nu urmărește interzicerea activităților externe. Dimpotrivă, acesta pornește de la ideea că unele activități pot fi compatibile cu funcția publică cu statut special, dacă sunt desfășurate transparent, în afara programului de serviciu, fără utilizarea informațiilor sau resurselor instituționale și fără afectarea imparțialității ori imaginii autorității publice. Impactul principal al modelului constă, prin urmare, în trecerea de la o abordare neuniformă și reactivă la una diferențiată, documentată și preventivă.

6.7.1. Impactul asupra integrității instituționale

Primul impact estimat privește consolidarea integrității instituționale în cadrul sistemului afacerilor interne. Prin introducerea unor reguli clare privind activitățile externe, instituția ar putea identifica mai devreme situațiile care pot genera conflicte de interese, incompatibilități, dependență economică, utilizarea informațiilor de serviciu sau afectarea imparțialității.

În prezent, una dintre principalele vulnerabilități este faptul că instituția poate afla despre activitatea externă abia după ce aceasta este deja desfășurată sau după ce riscul s-a materializat. Modelul propus schimbă această logică. Notificarea, autorizarea și evidența internă permit examinarea activității înainte de apariția consecințelor negative. Prin urmare, impactul asupra integrității instituționale se manifestă prin:

- creșterea transparenței activităților externe;
- reducerea riscului de conflicte de interese nedeclarate;
- prevenirea incompatibilităților;
- diminuarea riscului de utilizare a funcției în scop privat;
- identificarea timpurie a activităților cu risc ridicat;
- consolidarea responsabilității instituționale în gestionarea riscurilor.

Acest impact este deosebit de important în cadrul MAI, unde funcționarii publici cu statut special exercită atribuții care presupun autoritate publică, acces la informații, disciplină instituțională și contact direct cu cetățenii.

6.7.2. Impactul asupra clarității și previzibilității regimului juridic

Un al doilea impact important constă în creșterea clarității și previzibilității regimului juridic aplicabil activităților externe. Cercetarea a arătat că problema nu constă doar în necunoașterea regulilor, ci mai ales în dificultatea aplicării lor la situații concrete.

Modelul propus răspunde acestei probleme prin definirea activității externe, clasificarea activităților în funcție de nivelul de risc și stabilirea regimului juridic corespunzător: permitere liberă, notificare, autorizare sau interdicție. Astfel, funcționarul ar putea înțelege mai ușor:

- dacă activitatea pe care intenționează să o desfășoare intră sub incidența regimului activităților externe;
- dacă activitatea trebuie notificată;
- dacă este necesară autorizarea prealabilă;
- ce informații trebuie prezentate;
- ce criterii va utiliza instituția;
- în ce situații activitatea poate fi refuzată sau revocată;
- ce răspundere poate interveni în cazul nerespectării procedurii.

Previzibilitatea protejează atât funcționarul, cât și instituția. Funcționarul de bună-credință are posibilitatea să acționeze transparent și conform regulilor, iar instituția are un cadru clar pentru examinarea și motivarea deciziilor.

6.7.3. Impactul asupra practicii instituționale

Implementarea modelului ar contribui la uniformizarea practicii instituționale. În prezent, activitățile externe pot fi comunicate, examinate sau aprobate diferit, în funcție de subdiviziune, conducător, practică internă sau nivelul de cunoaștere a regulilor.

Prin introducerea unui regulament unic, a formularelor-tip, a fișei de evaluare a riscului și a registrului intern, instituțiile din sistemul MAI ar aplica aceleași reguli de bază. Aceasta nu înseamnă că toate activitățile vor primi aceeași soluție, ci că toate vor fi examinate după aceeași logică. Impactul practic ar consta în:

- reducerea diferențelor de practică între subdiviziuni;
- stabilirea clară a structurilor competente;
- documentarea notificărilor și autorizărilor;
- evitarea aprobărilor informale;
- crearea unei evidențe verificabile;
- posibilitatea analizării periodice a fenomenului.

Această uniformizare ar reduce riscul de tratament inegal și ar consolida disciplina administrativă în domeniul activităților externe.

6.7.4. Impactul asupra funcționarilor publici cu statut special

Pentru funcționarii publici cu statut special, modelul propus ar avea un impact dublu. Pe de o parte, ar introduce obligații mai clare de notificare, autorizare și informare. Pe de altă parte, ar oferi o protecție mai mare funcționarilor care acționează cu bună-credință.

Într-un sistem neclar, funcționarul poate fi expus riscului de a încălca o regulă pe care nu o înțelege suficient sau pe care o interpretează diferit de instituție. Într-un sistem clar, acesta poate solicita examinarea activității înainte de a o desfășura și poate primi o decizie documentată.

Impactul pozitiv asupra funcționarilor constă în:

- clarificarea dreptului de a desfășura activități externe compatibile;
- reducerea incertitudinii privind activitățile permise;
- protejarea funcționarului care notifică sau solicită autorizarea;
- evitarea sancționării arbitrare;
- stabilirea unor condiții clare de desfășurare a activității;
- posibilitatea obținerii unui acord instituțional înainte de apariția riscului.

Totodată, funcționarii vor avea obligații mai ferme privind transparența, comunicarea informațiilor reale și respectarea condițiilor impuse. Această responsabilizare este justificată de statutul special al funcției și de riscurile specifice sistemului afacerilor interne.

6.7.5. Impactul asupra prevenirii conflictelor de interese și incompatibilităților

Un impact esențial al modelului propus privește prevenirea conflictelor de interese și a incompatibilităților. Practica analizată a demonstrat că multe dificultăți apar din lipsa delimitării clare dintre activitate externă, activitate remunerată, mandat electiv, activitate de întreprinzător, calitate de fondator, calitate de administrator și participare efectivă la conducerea unei persoane juridice.

Modelul propus ar reduce aceste dificultăți prin:

- definirea noțiunilor relevante;
- instituirea obligației de notificare sau autorizare;
- examinarea beneficiarului activității;
- verificarea legăturii dintre activitate și atribuțiile de serviciu;
- identificarea riscului de interes personal;
- evidența activităților autorizate;

- sesizarea autorităților competente atunci când apar indicii de incompatibilitate sau conflict de interese.

Astfel, instituția nu ar mai reacționa doar după constatarea unei încălcări, ci ar putea preveni apariția acesteia prin evaluare prealabilă.

6.7.6. Impactul asupra răspunderii disciplinare

Modelul propus ar avea efecte directe asupra aplicării răspunderii disciplinare. În prezent, aplicarea unei sancțiuni în materia activităților externe poate fi dificilă dacă nu există procedură clară, obligații precise, evidență și documentare.

Prin introducerea unui regim explicit, instituția ar putea stabili mai ușor:

- dacă funcționarul avea obligația de notificare;
- dacă activitatea necesita autorizare;
- dacă funcționarul a comunicat informații complete;
- dacă au fost respectate condițiile impuse;
- dacă activitatea a fost desfășurată după revocarea autorizării;
- dacă au fost utilizate informații sau resurse instituționale.

Această claritate ar consolida temeiul răspunderii disciplinare. În același timp, modelul ar reduce riscul sancțiunilor disproporționate, deoarece ar permite individualizarea răspunderii în funcție de gravitatea încălcării, caracterul intenționat sau neglijent, riscul generat și consecințele produse.

Prin urmare, impactul nu constă în creșterea automată a numărului de sancțiuni, ci în creșterea calității, clarității și legalității reacției disciplinare.

6.7.7. Impactul asupra capacității manageriale a MAI

Implementarea modelului ar consolida capacitatea managerială a Ministerului Afacerilor Interne și a instituțiilor subordonate. Conducătorii ar avea la dispoziție un instrument concret pentru gestionarea activităților externe ale personalului, nu doar norme generale sau aprecieri informale.

Prin registrul intern, fișa de evaluare și raportarea periodică, conducerea instituției ar putea cunoaște:

- câți funcționari desfășoară activități externe;
- ce tipuri de activități sunt cel mai frecvente;
- ce activități necesită autorizare;
- care sunt principalele riscuri identificate;
- ce subdiviziuni aplică neuniform procedura;
- ce activități necesită reevaluare;
- ce măsuri preventive sunt necesare.

Această informație ar permite o administrare mai bună a resurselor umane, o planificare mai eficientă a instruirilor și o reacție mai rapidă la riscurile emergente.

6.7.8. Impactul asupra încrederii publice și imaginii instituției

Activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special pot afecta nu doar raportul intern de serviciu, ci și percepția publică asupra instituției. Chiar atunci când nu există o încălcare consumată, anumite activități pot crea aparențe de folosire a funcției în interes privat, parțialitate, dependență față de beneficiari externi sau comercializare a statutului oficial.

Modelul propus ar contribui la protejarea imaginii instituției prin:

- interzicerea folosirii uniformei, însemnelor și calității oficiale în scop privat;
- evaluarea riscului reputațional;
- monitorizarea activităților online monetizate;

- limitarea activităților desfășurate pentru beneficiari sensibili;
- revocarea autorizării atunci când activitatea afectează prestigiul instituției.

Acest impact este important deoarece încrederea publică în instituțiile de aplicare a legii depinde nu doar de legalitatea formală a conduitei, ci și de aparența de imparțialitate, neutralitate și profesionalism.

6.7.9. Impactul asupra conformării la recomandările și standardele internaționale

Modelul propus ar contribui și la îndeplinirea recomandărilor și standardelor internaționale privind integritatea structurilor de aplicare a legii. Un sistem clar de declarare, autorizare, monitorizare și control al activităților externe ar demonstra că Republica Moldova nu tratează această problemă formal, ci instituie un mecanism efectiv de prevenire a riscurilor.

Impactul în acest plan ar consta în:
- consolidarea cadrului preventiv anticorupție;
- crearea unui sistem verificabil de gestionare a activităților externe;
- demonstrarea existenței unui mecanism de control bazat pe risc;
- reducerea vulnerabilităților semnalate în practica instituțională;
- creșterea credibilității reformelor în domeniul integrității.

Totuși, simpla adoptare a normelor nu va fi suficientă. Impactul real va depinde de aplicarea efectivă a procedurii, instruirea personalului, funcționarea registrului intern și capacitatea instituției de a monitoriza activitățile autorizate.

6.7.10. Impactul administrativ și costurile implementării

Implementarea modelului propus va genera și un anumit impact administrativ. Instituțiile vor trebui să elaboreze formulare, să creeze registrul intern, să desemneze structurile responsabile, să instruiască personalul și să examineze notificările și cererile de autorizare.

Aceste costuri administrative sunt reale, dar pot fi menținute la un nivel rezonabil dacă procedura este proporțională cu riscul. Activitățile cu risc redus nu trebuie supuse unei proceduri complexe. Activitățile notificabile trebuie examinate simplificat. Resursele instituționale trebuie concentrate asupra activităților cu risc ridicat.

Impactul administrativ poate fi redus prin:
- utilizarea formularelor electronice;
- crearea unui registru digital simplu;
- standardizarea fișei de evaluare;
- stabilirea unor termene clare;
- instruirea persoanelor responsabile;
- raportarea anuală sintetică, nu excesiv birocratică;
- aplicarea controlului bazat pe risc.

Prin urmare, modelul nu trebuie să devină o povară birocratică. Eficiența sa depinde de capacitatea de a diferenția între activitățile care necesită o reacție minimă și cele care impun examinare riguroasă.

6.7.11. Riscurile implementării modelului propus

Orice model normativ poate genera riscuri de implementare. În cazul de față, pot fi identificate cel puțin patru riscuri.

Primul risc este formalismul. Dacă notificarea și autorizarea devin simple proceduri administrative, fără evaluarea reală a riscului, modelul nu va produce efectul preventiv dorit.

Al doilea risc este birocratizarea excesivă. Dacă toate activitățile, inclusiv cele cu risc redus, sunt supuse unor proceduri complicate, funcționarii pot percepe modelul ca pe o restricție nejustificată, iar instituția poate fi suprasolicitată.

Al treilea risc este aplicarea neuniformă. Dacă subdiviziunile interpretează diferit criteriile, modelul poate reproduce vulnerabilitățile existente.

Al patrulea risc este subraportarea activităților externe. Dacă funcționarii percep procedura ca fiind punitivă sau excesiv restrictivă, unii ar putea evita notificarea.

Aceste riscuri pot fi reduse prin instruire, ghiduri practice, consiliere preventivă, proceduri simple pentru activitățile cu risc redus și control riguros pentru activitățile cu risc ridicat.

6.7.12. Indicatori posibili de evaluare a impactului

Pentru ca impactul modelului să poată fi evaluat în timp, este necesară stabilirea unor indicatori. Aceștia pot fi utilizați după primul an de aplicare și ulterior în cadrul evaluărilor periodice.

Domeniul evaluat	Indicatori posibili
Aplicarea procedurii	numărul notificărilor, cererilor de autorizare, refuzurilor și autorizărilor condiționate
Claritatea regimului	numărul solicitărilor de clarificare și al situațiilor reclasificate
Monitorizarea	numărul reevaluărilor, modificărilor și revocărilor
Controlul riscurilor	numărul cazurilor de conflict de interese, incompatibilitate sau utilizare a resurselor instituționale
Răspunderea	numărul cercetărilor disciplinare privind activitățile externe
Uniformitatea practicii	diferențele dintre subdiviziuni în aplicarea procedurii
Instruirea	numărul instruirilor organizate și nivelul de cunoaștere al personalului
Impactul instituțional	reducerea situațiilor neclare și creșterea trasabilității deciziilor

Acești indicatori ar permite evaluarea obiectivă a modelului și ajustarea sa în funcție de rezultatele practice.

Impactul estimat al implementării modelului propus este unul pozitiv, cu condiția aplicării sale efective și proporționale. Modelul ar contribui la clarificarea regimului activităților externe, la prevenirea riscurilor de integritate, la uniformizarea practicii instituționale și la consolidarea responsabilității funcționarilor și a instituțiilor.

În același timp, impactul nu trebuie idealizat. Modelul va produce rezultate numai dacă va fi însoțit de proceduri clare, instruire, evidență, monitorizare și evaluare periodică. Adoptarea formală a unor norme, fără aplicare reală, nu va elimina vulnerabilitățile identificate.

Prin urmare, implementarea modelului propus trebuie privită ca un proces gradual. În prima etapă, este necesară adoptarea cadrului normativ și a instrumentelor procedurale. În a doua etapă, trebuie realizată instruirea personalului și operaționalizarea registrului intern. În a treia etapă, este necesară evaluarea aplicării modelului și ajustarea acestuia în funcție de dificultățile constatate.

În concluzie, modelul propus poate contribui la trecerea de la un regim fragmentar, neuniform și predominant reactiv la un sistem coerent, preventiv și bazat pe risc. Acesta poate asigura echilibrul necesar între protejarea integrității Ministerului Afacerilor Interne și posibilitatea funcționarilor

publici cu statut special de a desfășura activități externe compatibile cu statutul, obligațiile și responsabilitățile funcției publice.

Surse bibliografice:

I. Acte normative naționale:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994.

2. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28 martie 2003.

3. Legea nr. 283 din 28 decembrie 2011 cu privire la Poliția de Frontieră.

4. Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului.

5. Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

6. Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

7. Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30 iulie 2016, art. 513.

8. Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-49 din 10 februarie 2017, art. 85.

9. Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229-243 din 7 iulie 2017, art. 360.

10. Hotărârea Guvernului nr. 409 din 7 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 190-200 din 16 iunie 2017, art. 499.

11. Hotărârea Guvernului nr. 460 din 22 iunie 2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 214-215 din 23 iunie 2017, art. 538.

12. Hotărârea Guvernului nr. 629 din 8 august 2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 289-300 din 11 august 2017, art. 729. Cu modificările aduse prin Hotărârea Guvernului nr. 387/2026.

13. Ordinul MAI nr. 202 din 4 aprilie 2025 privind aprobarea Regulamentului privind evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra angajaților MAI.

14. Hotărârea Guvernului nr. 387 din 29 iulie 2026 pentru modificarea Codului de etică și deontologie aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017. Monitorul Oficial nr. 351–354 din 31 iulie 2026, art. 406; în vigoare de la 1 septembrie 2026. Adoptată în urma proiectului 516/MAI/2026.

II. Documente instituționale și surse naționale administrative:

15. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Ghid privind reguli de integritate selectate aplicabile funcționarilor publici cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne și instituții subordonate. Chișinău, 2024.

16. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Influență necorespunzătoare. Disponibil pe pagina oficială a MAI.

17. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Lista cadourilor declarate de către angajații MAI. Disponibil pe pagina oficială a MAI.

18. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Sesizarea comisiei de disciplină. Disponibil pe pagina oficială a MAI.

19. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Notă informativă cu privire la rezultatele studiului privind activitățile externe remunerate/neremunerate desfășurate de angajații Ministerului Afacerilor Interne. Chișinău, 2026.

20. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Rezultatele sondajului privind activitățile externe desfășurate de angajații Ministerului Afacerilor Interne. Chișinău, 2026.

21. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Rezultatele interviurilor structurate privind activitățile externe ale angajaților Ministerului Afacerilor Interne. Chișinău, 2026.

III. Acte ale Autorității Naționale de Integritate:

22. Autoritatea Națională de Integritate. Act de constatare nr. 178/03 din 4 decembrie 2024, emis în privința unui șef interimar al Direcției de Poliție a municipiului Chișinău.

23. Autoritatea Națională de Integritate. Act de constatare nr. 20/31 din 6 februarie 2024, privind controlul averii și intereselor personale inițiat în privința comandantului BPDS „Fulger" al IGP al MAI.

24. Autoritatea Națională de Integritate. Act de constatare nr. 66/27 din 22 mai 2024.

25. Autoritatea Națională de Integritate. Proces-verbal nr. 27 din 13 februarie 2025 de refuz al inițierii controlului.

IV. Jurisprudență națională:

26. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ. Încheiere din 1 iunie 2022, dosarul nr. 3ra-448/22.

27. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ. Încheiere din 24 mai 2023, dosarul nr. 3ra-1351/22.

28. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ. Decizie din 6 octombrie 2022, dosarul nr. 3ra-118/2022.

29. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ. Încheiere din 17 iunie 2015, dosarul nr. 3ra-858/15.

30. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ. Decizie din 28 septembrie 2022, dosarul nr. 3ra-193/22.

31. Curtea Supremă de Justiție, Colegiul penal. Decizie în dosarul nr. 1ra-30/2021.

V. Documente internaționale și standarde:

32. COUNCIL OF EUROPE. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials. Strasbourg: Council of Europe, 2000.

33. COUNCIL OF EUROPE. GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Evaluation Report: Republic of Moldova. Adopted by GRECO at its 95th Plenary Meeting, Strasbourg, 27 November – 1 December 2023.

34. COUNCIL OF EUROPE. GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). Fifth Evaluation Round. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. Compliance Report: Republic of Moldova. GrecoRC5(2026)4. Adopted by GRECO at its 102nd Plenary Meeting, Strasbourg, 23–27 March 2026. Strasbourg: Council of Europe, 2026.

35. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD/LEGAL/0316. Paris: OECD, 2003.

36. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. Paris: OECD, 2003.

37. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020.

38. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). An Updated OECD Framework on Drivers of Trust in Public Institutions to Meet Current and Future Challenges. OECD Working Papers on Public Governance, No. 48. Paris: OECD Publishing, 2021.

39. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 31000:2018 – Risk Management: Guidelines. Geneva: ISO, 2018.

VI. Rapoarte GRECO și legislație comparată:

România

40. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Romania. GrecoEval5Rep(2022)4. Adopted on 9 June 2023, published on 7 September 2023.

41. GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Romania. GrecoRC5(2025)11. Adopted on 6 June 2025, published on 5 August 2025.

42. România. Legea nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului.

43. România. Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

44. Ministerul Afacerilor Interne al României. Ordinul nr. 140 din 2 septembrie 2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile de poliție ale Ministerului Afacerilor Interne.

45. Ministerul Afacerilor Interne al României. Ordinul nr. 177 din 16 noiembrie 2016 privind activitatea de management resurse umane în unitățile militare ale Ministerului Afacerilor Interne.

Bulgaria

46. Republica Bulgaria. Закон за Министерството на вътрешните работи [Legea privind Ministerul Afacerilor Interne], promulgată în Monitorul Oficial nr. 53 din 27 iunie 2014, cu modificările ulterioare.

47. Bulgaria. Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи [Codul de etică pentru conduita funcționarilor publici din Ministerul Afacerilor Interne], cu modificările ulterioare.

48. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Bulgaria. GrecoEval5Rep(2022)9. Adopted on 2 December 2022, published on 19 January 2023.

49. GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Bulgaria. GrecoRC5(2024)14. Adopted on 22 November 2024, published on 6 February 2025.

Polonia

50. Polonia. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji [Legea din 6 aprilie 1990 privind Poliția].

51. Polonia. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów [Regulamentul ministrului afacerilor interne din 14 mai 2013 privind drepturile și obligațiile detaliate și desfășurarea serviciului polițiștilor].

52. Polonia. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych [Legea privind formele speciale de exercitare a supravegherii de către ministrul competent în domeniul afacerilor interne].

53. Komendant Główny Policji. Zasady etyki zawodowej policjanta [Principiile de etică profesională ale polițistului], anexă la Zarządzenie nr. 805 din 31 decembrie 2003.

54. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Poland. GrecoEval5Rep(2018)1. Adopted on 7 December 2018, published on 28 January 2019.

55. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Poland. GrecoRC5(2025)10. Adopted on 19 March 2025, published on 7 August 2025.

Cehia

56. Cehia. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů [Legea privind raportul de serviciu al membrilor corpurilor de securitate].

57. Cehia. Zákon č. 163/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb. [Legea nr. 163/2019 de modificare a Legii nr. 361/2003].

58. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Czech Republic. GrecoEval5Rep(2022)7. Adopted on 9 June 2023, published on 4 March 2024.

Slovacia

59. Slovacia. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky [Legea privind serviciul de stat al membrilor Poliției și altor structuri].

60. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Slovak Republic. GrecoEval5Rep(2018)9. Adopted on 21 June 2019, published on 22 August 2019.

61. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Slovak Republic. GrecoRC5(2023)9. Adopted on 1 December 2023, published on 17 April 2024.

Slovenia

62. Slovenia. Zakon o organiziranosti in delu v policiji – ZODPol [Legea privind organizarea și activitatea Poliției].

63. Slovenia. Pravilnik o delih, ki jih policist ne sme opravljati [Regulamentul privind activitățile pe care polițistul nu le poate desfășura].

64. Slovenia. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-1 [Legea funcționarilor publici].

65. Slovenia. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK [Legea privind integritatea și prevenirea corupției].

66. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Slovenia. GrecoEval5Rep(2017)2. Adopted on 8 December 2017, published on 8 March 2018.

67. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Slovenia. GrecoRC5(2022)8. Adopted on 2 December 2022, published on 22 March 2023.

68. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Slovenia. GrecoRC5(2024)6. Adopted on 21 June 2024, published on 28 October 2024.

69. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report Slovenia. Published on 6 May 2026.

Croația

70. Croația. Zakon o policiji [Legea privind Poliția], Narodne novine, nr. 34/2011, cu modificările ulterioare.

71. Croația. Zakon o državnim službenicima [Legea privind funcționarii publici], Narodne novine, nr. 155/2023.

72. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Croația. Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi [Regulamentul privind autorizarea activităților economice sau profesionale ale polițiștilor], Narodne novine, nr. 75/2012.

73. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Croația. Etički kodeks policijskih službenika [Codul de etică al polițiștilor], Narodne novine, nr. 145/2023.

74. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Croatia. GrecoEval5Rep(2019)1. Adopted on 6 December 2019, published on 24 March 2020.

75. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Croatia. GrecoRC5(2025)18. Adopted on 21 November 2025, published on 12 January 2026.

Țările baltice

76. Estonia. Korruptsioonivastane seadus [Legea anticorupție].

77. Estonia. Avaliku teenistuse seadus [Legea serviciului public].

78. Estonia. Politsei ja piirivalve seadus [Legea Poliției și Pazei de Frontieră].

79. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Estonia. GrecoEval5Rep(2018)3. Adopted on 7 December 2018.

80. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Estonia. GrecoRC5(2023)3. Adopted on 9 June 2023, published on 13 June 2023.

81. Letonia. Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā [Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitatea funcționarilor publici].

82. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Latvia. GrecoEval5Rep(2017)6. Adopted on 22 June 2018, published on 21 August 2018.

83. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Latvia. GrecoRC5(2022)6. Adopted on 2 December 2022, published on 17 January 2023.

84. Lituania. Vidaus tarnybos statutas [Statutul serviciului intern].

85. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Lituania. Explicații oficiale privind dreptul funcționarilor serviciului intern de a desfășura o altă muncă sau activitate, actualizate la 29 noiembrie 2024.

86. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Lithuania. GrecoEval5Rep(2020)1. Adopted on 3 December 2021, published on 26 April 2022.

87. GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Lithuania. GrecoRC5(2024)5. Adopted on 22 March 2024, published on 14 May 2024.

Germania și Austria

88. Germania. Bundesbeamtengesetz – BBG [Legea federală privind funcționarii publici].

89. Germania. Bundesnebentätigkeitsverordnung – BNV [Regulamentul federal privind activitățile secundare].

90. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Germany. GrecoEval5Rep(2019)6. Adopted on 29 October 2020, published on 15 December 2020.

91. Austria. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979 [Legea privind statutul funcționarilor publici].

92. Ministerul Federal de Interne al Republicii Austria. Nebenbeschäftigungsverordnung – Inneres [Regulamentul privind activitățile secundare al Ministerului Federal de Interne].

93. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Austria. GrecoEval5Rep(2022)1. Adopted on 2 December 2022, published on 1 March 2023.

94. GRECO. Fifth Evaluation Round. Compliance Report Austria. GrecoRC5(2024)15. Adopted on 22 November 2024, published on 26 March 2025.

Franța, Italia, Spania

95. Franța. Code général de la fonction publique.

96. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report France. GrecoEval5Rep(2019)2. Adopted on 6 December 2019, published on 9 January 2020.

97. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report France. GrecoRC5(2025)19. Published on 11 December 2025.

98. Italia. Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

99. Italia. Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Codice dell'ordinamento militare.

100. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Italy. GrecoEval5Rep(2023)5. Adopted on 22 March 2024, published on 28 August 2024.

101. Spania. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

102. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Spain. GrecoEval5Rep(2018)7. Published on 13 November 2019.

103. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Spain. GrecoRC5(2025)17. Published on 1 August 2025.

Țările de Jos, Finlanda, Suedia

104. Țările de Jos. Ambtenarenwet 2017.

105. Politie. Beleidsregel nevenwerkzaamheden politie 2024, Staatscourant 2024, nr. 37075.

106. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Netherlands. GrecoEval5Rep(2018)2. Adopted on 7 December 2018, published on 22 February 2019.

107. Finlanda. Valtion virkamieslaki nr. 750/1994 [Legea funcționarilor de stat].

108. Finlanda. Valtion virkamiesasetus nr. 971/1994 [Regulamentul funcționarilor de stat].

109. Finlanda. Laki poliisin hallinnosta nr. 110/1992 [Legea privind administrația Poliției].

110. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Finland. GrecoEval5Rep(2017)3. Adopted on 23 March 2018, published on 27 March 2018.

111. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Finland. GrecoRC5(2022)1. Adopted on 2 December 2022, published on 30 January 2023.

112. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report Finland. GrecoRC5(2025)23. Adopted on 21 November 2025, published on 12 February 2026.

113. Suedia. Lag (1994:260) om offentlig anställning [Legea privind angajarea publică].

114. Sveriges Arbetsdomstol. Hotărârea AD 2018 nr. 45 din 4 iulie 2018.

115. Sveriges Arbetsdomstol. Hotărârea AD 2022 nr. 18 din 30 martie 2022.

116. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Sweden. GrecoEval5Rep(2018)4. Adopted on 22 March 2019, published on 3 May 2019.

117. GRECO. Fifth Evaluation Round. Second Compliance Report Sweden. GrecoRC5(2023)6. Adopted on 9 June 2023, published on 15 November 2023.

118. GRECO. Fifth Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report Sweden. GrecoRC5(2025)3. Adopted on 19 March 2025, published on 3 April 2025.

Georgia și Armenia

119. Georgia. Law of Georgia on Police, nr. 1444-Iს din 4 octombrie 2013.

120. Georgia. Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service.

121. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Georgia. GrecoEval5Rep(2023)3. Adopted on 22 March 2024, published on 9 July 2024.

122. Armenia. Law on Public Service, HO-206-N din 23 martie 2018.

123. Armenia. Law on Service in the Police.

124. Armenia. Law on Police Integrity and Disciplinary Code, HO-315-N din 2 octombrie 2025.

125. GRECO. Fifth Evaluation Round. Evaluation Report Armenia. GrecoEval5Rep(2023)2. Adopted on 22 March 2024, published on 18 April 2024.

VII. Literatură de specialitate:

126. ALLISON, Penelope; TIESMAN, Hope M.; WONG, Imelda S.; BERNZWEIG, David; JAMES, Lois; JAMES, Stephen M.; NAVARRO, Kathleen M.; PATTERSON, P. Daniel. „Working hours, sleep, and fatigue in the public safety sector: A scoping review of the research". American Journal of Industrial Medicine, 2022, vol. 65, nr. 11, pp. 878–897.

127. BREZZI, Monica; GONZÁLEZ, Santiago; NGUYEN, David; PRATS, Mariana. An Updated OECD Framework on Drivers of Trust in Public Institutions to Meet Current and Future Challenges. OECD Working Papers on Public Governance, No. 48. Paris: OECD Publishing, 2021.

128. DÁVID-BARRETT, Elizabeth. „Regulating conflicts of interest in public office". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 406–414.

129. GRAYCAR, Adam. „Corruption and public administration". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 1–12.

130. GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020.

131. HARRIS, Donna; KATUSIIMEH, Mesharch Walto. „Public administration and corruption: a comparative case study of the police services in Ghana and Uganda". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 263–264.

132. HILLSON, David, ed. The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016.

133. HOPKIN, Paul; THOMPSON, Clive. Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Enterprise Risk Management. 6th ed. London: Kogan Page, 2022.

134. HUBERTS, Leo; VAN MONTFORT, André. „Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 449–462.

135. KIRBY, Nikolas. „From anti-corruption to building integrity". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 469–470.

136. MACAULAY, Michael. „Virtue and morality in public administration: values-driven leadership in public-sector agencies". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 44–49.

137. MELONI, Giusi. „Ethics in Risk Management". In: HILLSON, David, ed. The Risk Management Handbook: A Practical Guide to Managing the Multiple Dimensions of Risk. London: Kogan Page, 2016, pp. 180–192.

138. SLINGERLAND, Willeke; DE GRAAF, Gjalt. „The Netherlands: an impression of corruption in a less corrupt country". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics

and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 386–387.

139. SMITH, Russell G.; OBERMAN, Tony; FULLER, Georgina. „Corruption of public officials by organised crime: understanding the risks, and exploring the solutions". In: GRAYCAR, Adam, ed. Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 81–82.

140. WEBER, Max. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Vol. II. Berkeley: University of California Press, 1978.

Anexa nr. 1

NOTĂ INFORMATIVĂ

cu privire la rezultatele studiului privind activitățile externe (remunerate/neremunerate) desfășurate de angajații Ministerului Afacerilor Interne

Perioada desfășurării: 22.06-03.07.2026

Eșantion-1298 angajați MAI.

În cadrul studiului au participat angajați ai subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne, cu excepția Clubului Sportiv Central „Dinamo", din cadrul căruia nu a fost înregistrat niciun răspuns la chestionarul anonim aplicat.

I. Date statistice.

În ceea ce privește repartizarea respondenților în funcție de gen (fig. 1), datele colectate indică o participare preponderentă a persoanelor de sex masculin. Astfel, din totalul respondenților, 58% sunt bărbați, iar 41% sunt femei. Categoria „Altul" reprezintă 1% din totalul participanților.

Distribuția respondenților reflectă, în linii generale, structura de gen specifică domeniului de activitate al Ministerului Afacerilor Interne, unde ponderea angajaților de sex masculin este mai ridicată. Totodată, participarea reprezentativă a ambelor categorii principale de gen permite o analiză echilibrată a opiniilor privind subiectul supus cercetării, oferind posibilitatea identificării unor perspective diferite asupra desfășurării activităților externe remunerate sau neremunerate de către angajații MAI.

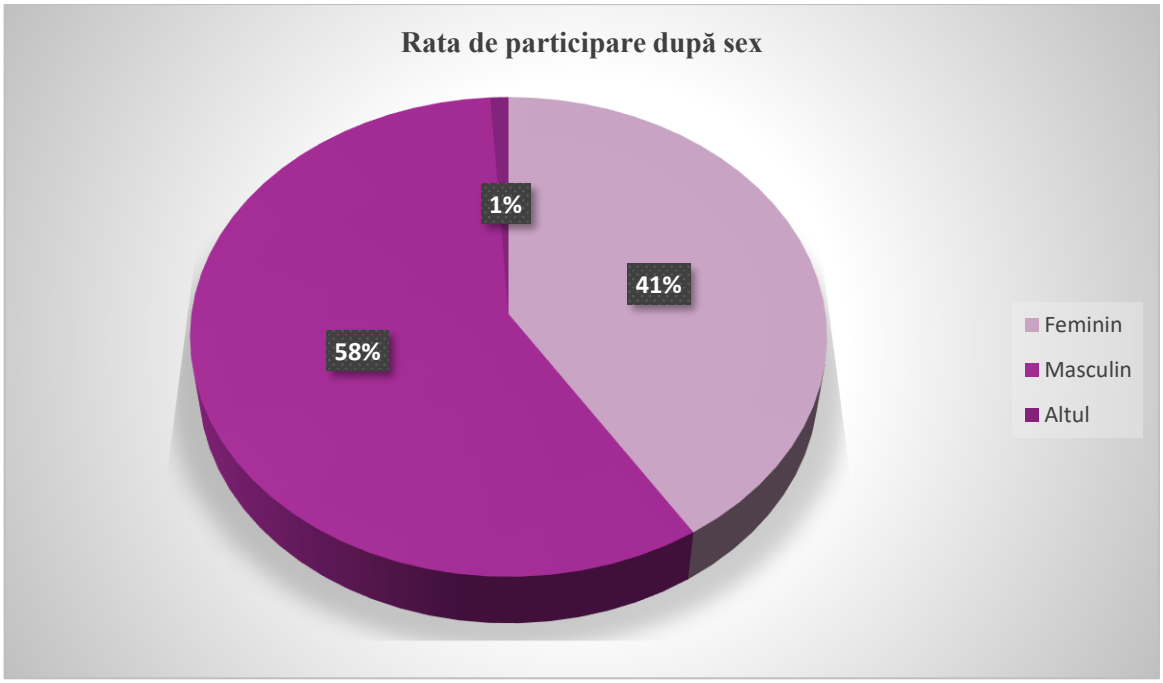


Figura 1. Distribuția procentuală de participare după sex

În funcție de vechimea în muncă (fig. 2), cea mai mare pondere a respondenților este constituită de angajații cu experiență profesională de 1–5 ani (28%), urmați de cei cu peste 20 de ani vechime (22%) și cei cu 11–15 ani vechime (18%). Celelalte categorii sunt reprezentate de angajații

cu 6–10 ani (15%), 16–20 ani (14%) și sub 1 an vechime (3%). Rezultatele indică o participare echilibrată a personalului cu niveluri diferite de experiență profesională.

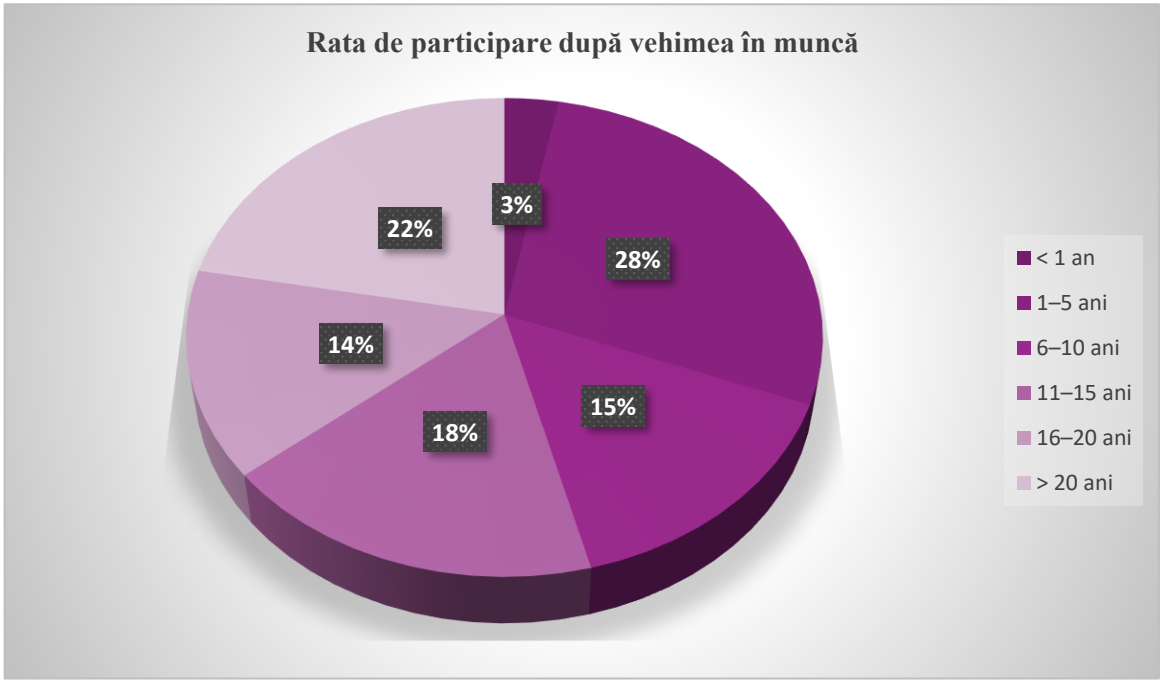


Figura 2. Distribuția procentuală de participare după vechimea în muncă

Conform categoriei funcției ocupate (fig. 3), majoritatea respondenților sunt angajați cu funcții de execuție – 79%, iar 21% dintre participanți dețin funcții de conducere. Distribuția asigură reprezentarea ambelor categorii de personal, cu o pondere mai mare a personalului de execuție.

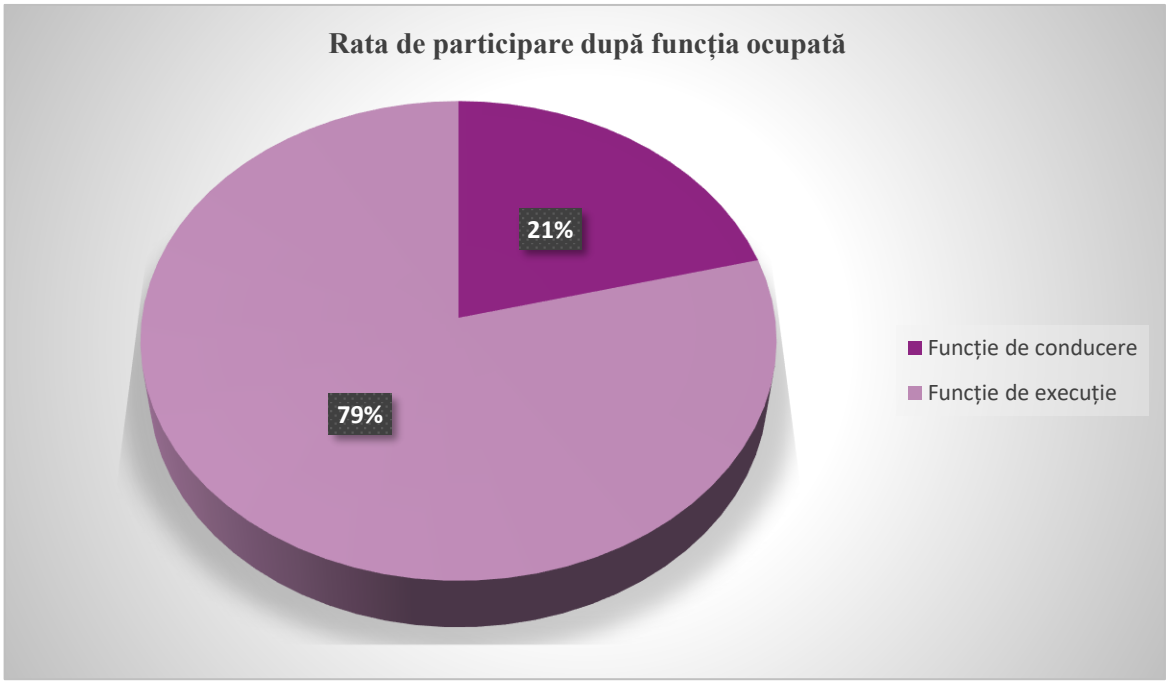


Figura 3. Distribuția procentuală de participare după funcția ocupată

Potrivit datelor prezentate în fig. 4, nivelul de cunoaștere a regulilor privind desfășurarea activităților externe este unul ridicat. Astfel, 70% dintre respondenți apreciază că dețin un nivel bun sau foarte bun de cunoaștere, în timp ce 29% declară o cunoaștere parțială, iar 1% o consideră insuficientă. Rezultatele indică un grad satisfăcător de informare asupra prevederilor aplicabile, evidențiind totodată necesitatea continuării activităților de informare și instruire.

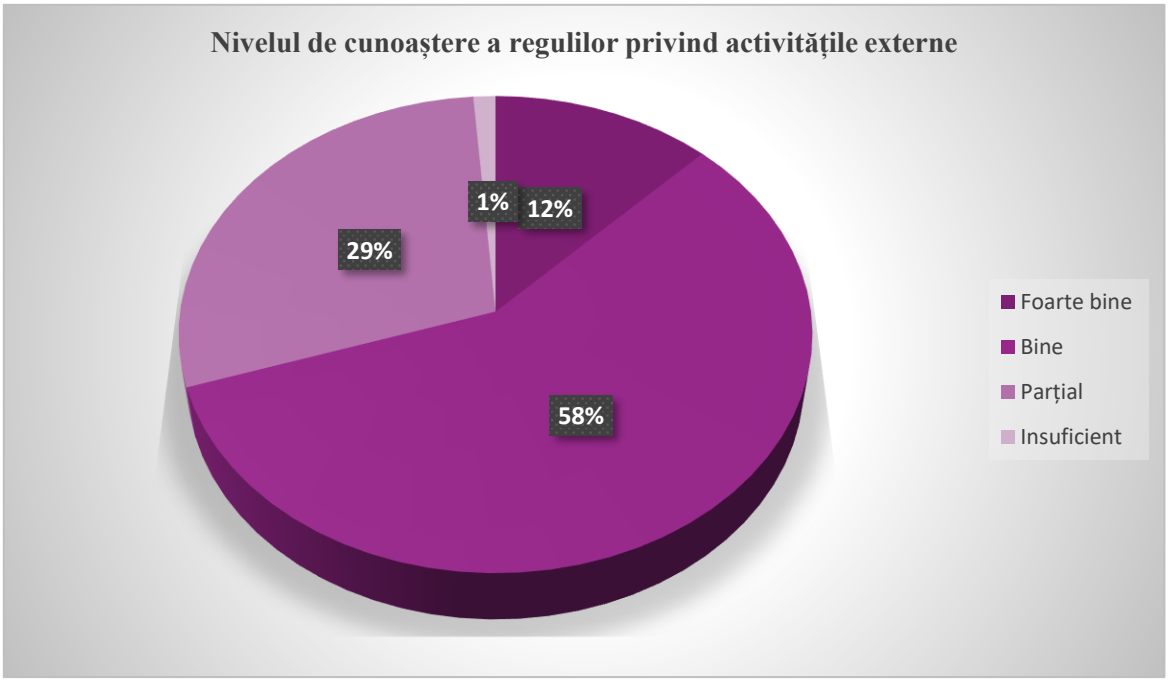


Figura 4. Distribuția respondenților în funcție de gradul de cunoaștere a regulilor privind activitățile externe.

După cum rezultă din fig. 5, reglementările privind activitățile externe sunt percepute ca fiind clare de către majoritatea respondenților. Un procent de 90% apreciază că acestea sunt clare sau foarte clare, în timp ce 10% consideră că necesită clarificări suplimentare. Datele sugerează oportunitatea consolidării măsurilor de comunicare și explicare a prevederilor aplicabile.

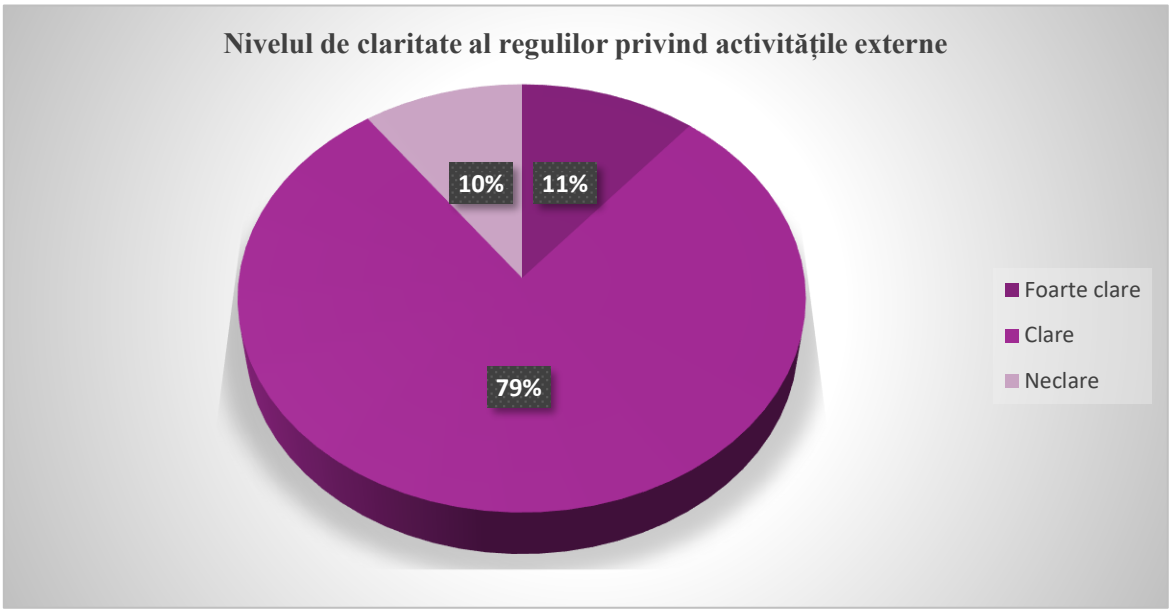


Figura 5. Distribuția respondenților în funcție de percepția asupra clarității regulilor privind activitățile externe.

Potrivit fig. 6, principalele surse de informare privind regulile referitoare la activitățile externe sunt actele normative interne (42%) și documentarea individuală (33%), urmate de informațiile furnizate de colegi sau superiori (15%) și de instruirile profesionale (10%). Aceste rezultate evidențiază rolul esențial al documentelor instituționale și necesitatea consolidării mecanismelor interne de informare și instruire.

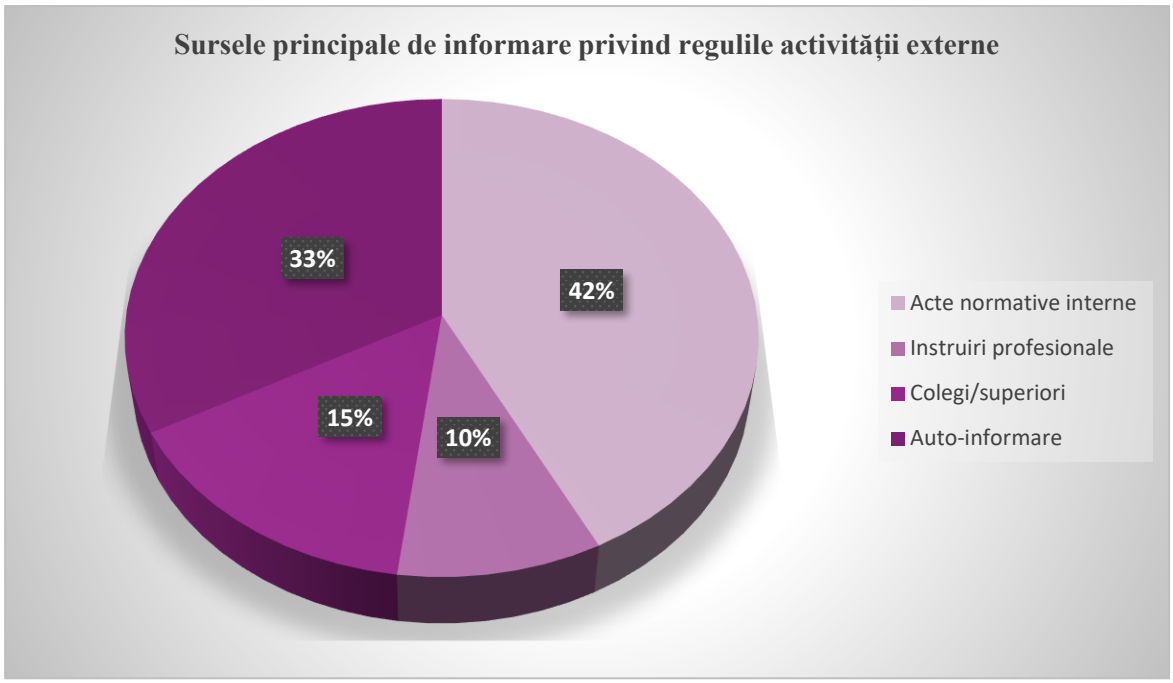


Figura 6. Distribuția respondenților în funcție de sursele de informare privind regulile activității externe

Conform fig. 7, majoritatea respondenților (82%) nu desfășoară activități externe, în timp ce 18% declară implicarea în astfel de activități. Rezultatele indică o pondere redusă a personalului implicat în activități externe.

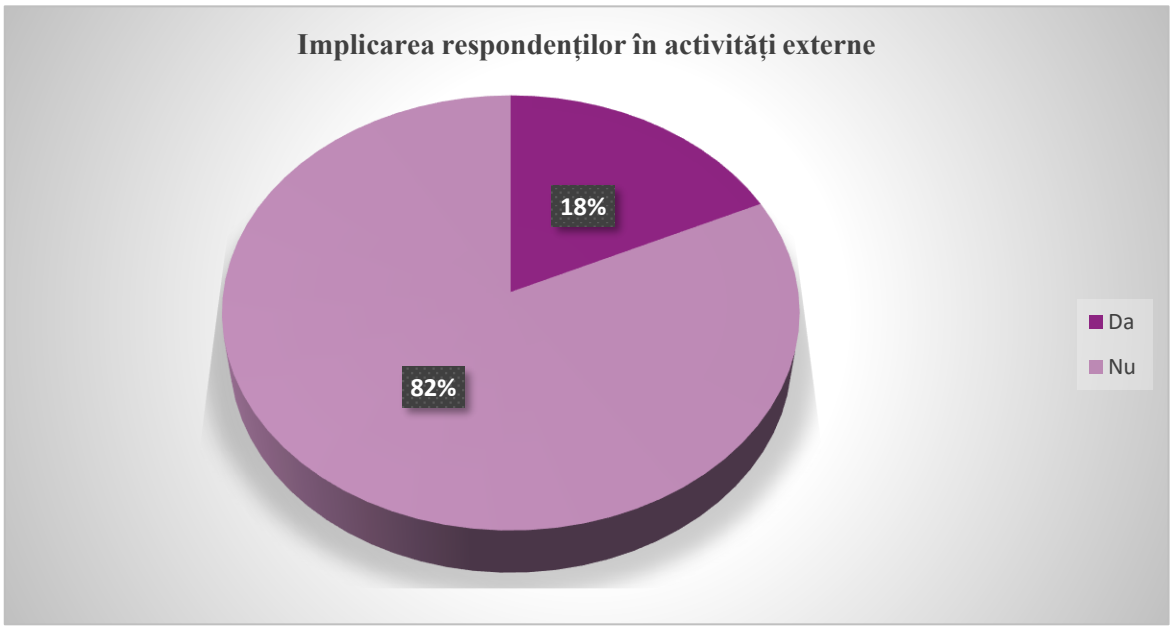


Figura 7. Distribuția respondenților în funcție de desfășurarea activităților externe

Din datele prezentate în fig. 8 rezultă că, în rândul respondenților care desfășoară activități externe, predomină activitățile didactice și de formare (65%), urmate de activitățile sportive, culturale, științifice și de creație (20%), consultanța și expertiza (8%), voluntariatul (5%) și activitățile economice independente (2%). Aceste rezultate confirmă orientarea predominantă către activități educaționale și de valorificare a competențelor profesionale.

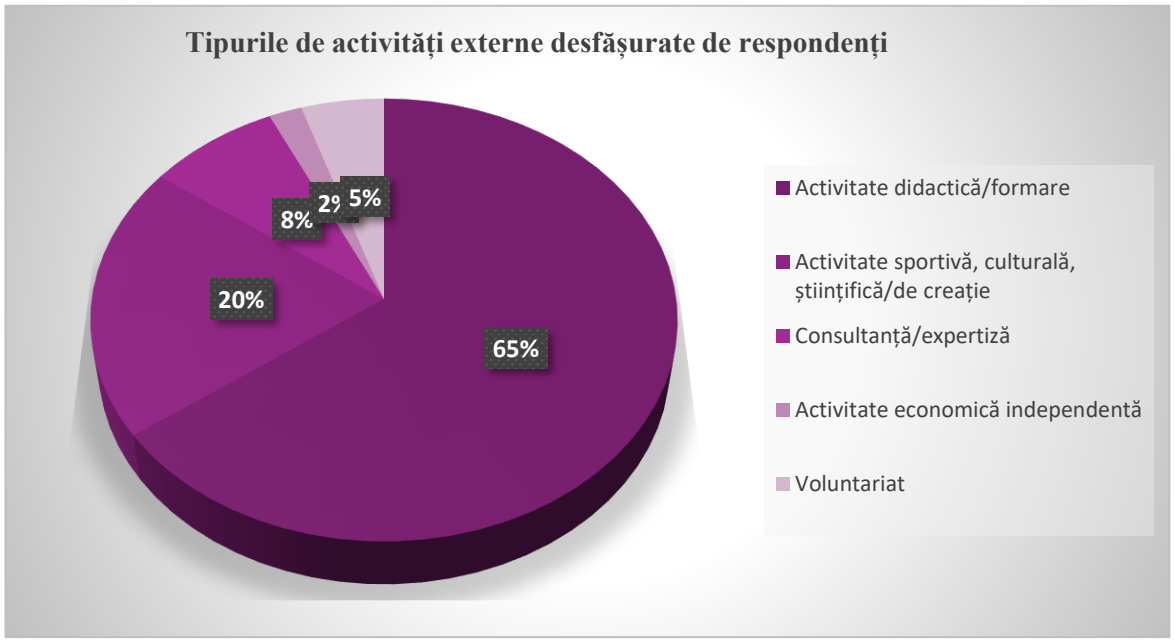


Figura 8. Distribuția respondenților în funcție de tipurile de activități externe desfășurate

Conform fig. 9, activitățile externe desfășurate sunt preponderent remunerate (76%). Totodată, 14% dintre respondenți desfășoară atât activități remunerate, cât și neremunerate, iar 10% exclusiv activități neremunerate, ceea ce reflectă diversitatea formelor de implicare externă.

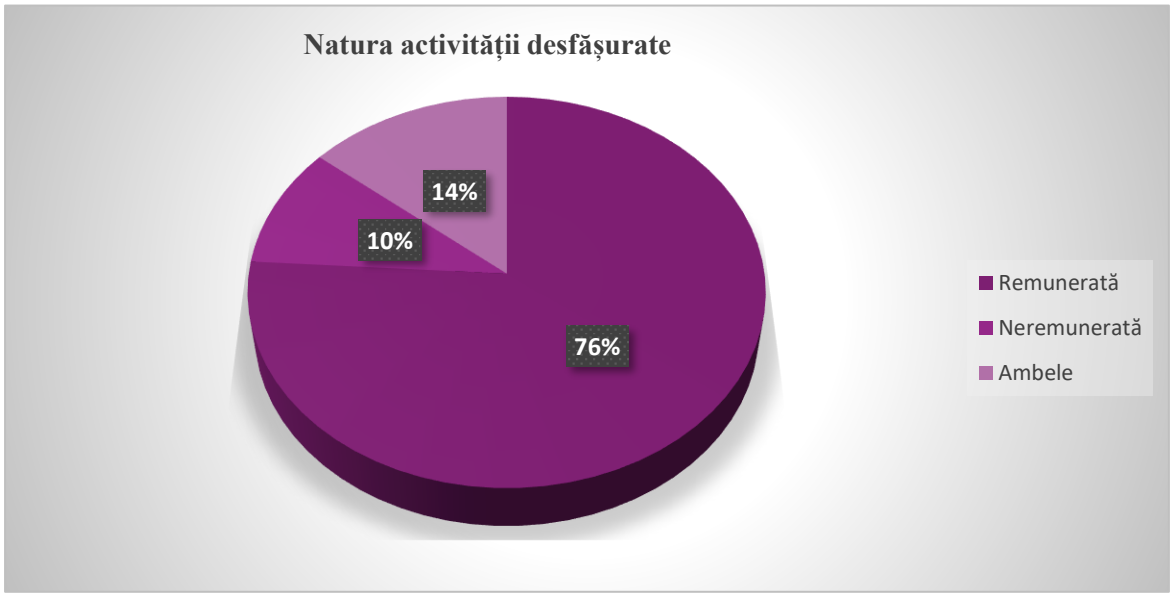


Figura 9. Distribuția respondenților în funcție de natura activității externe desfășurate

Așa cum se observă în fig. 10, activitățile externe sunt desfășurate cu caracter preponderent ocazional, 52% dintre respondenți indicând opțiunea „Uneori”. De asemenea, 31% declară că desfășoară astfel de activități rar, iar 17% frecvent, ceea ce evidențiază caracterul sporadic al implicării în activități externe.

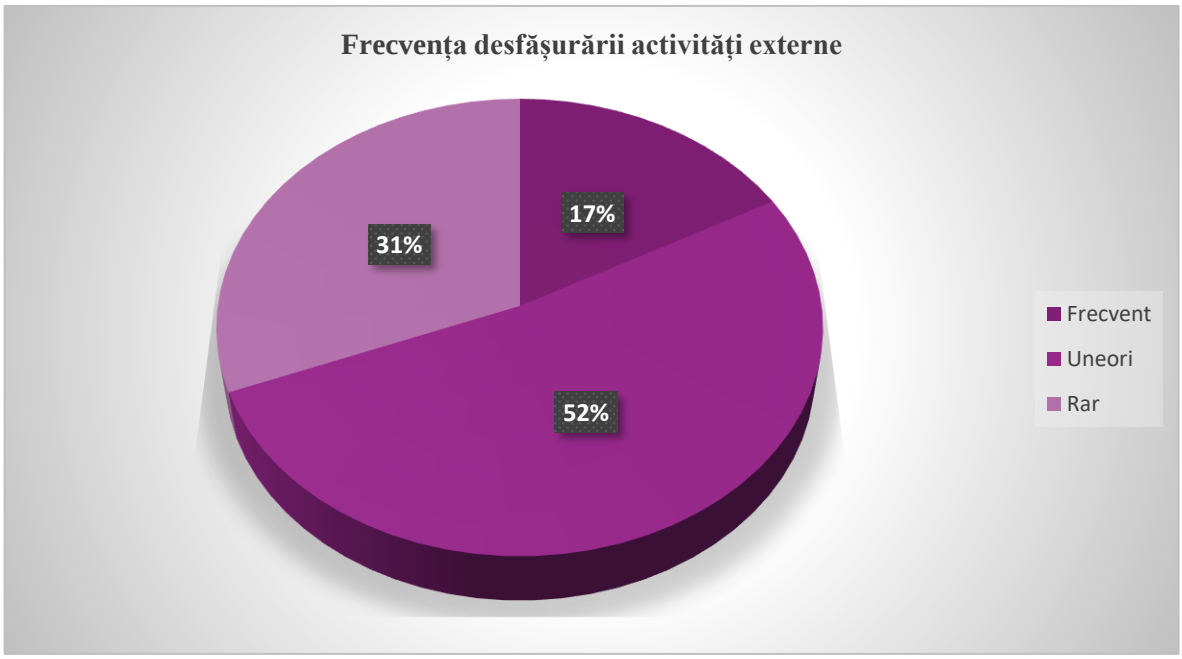


Figura 10. Distribuția respondenților în funcție de frecvența desfășurării activităților externe

Potrivit fig. 11, principala motivație pentru desfășurarea activităților externe este obținerea unor venituri suplimentare (85%). Alte motive invocate sunt interesul personal (10%) și dezvoltarea profesională (5%), în timp ce recunoașterea profesională nu este menționată ca factor determinant.

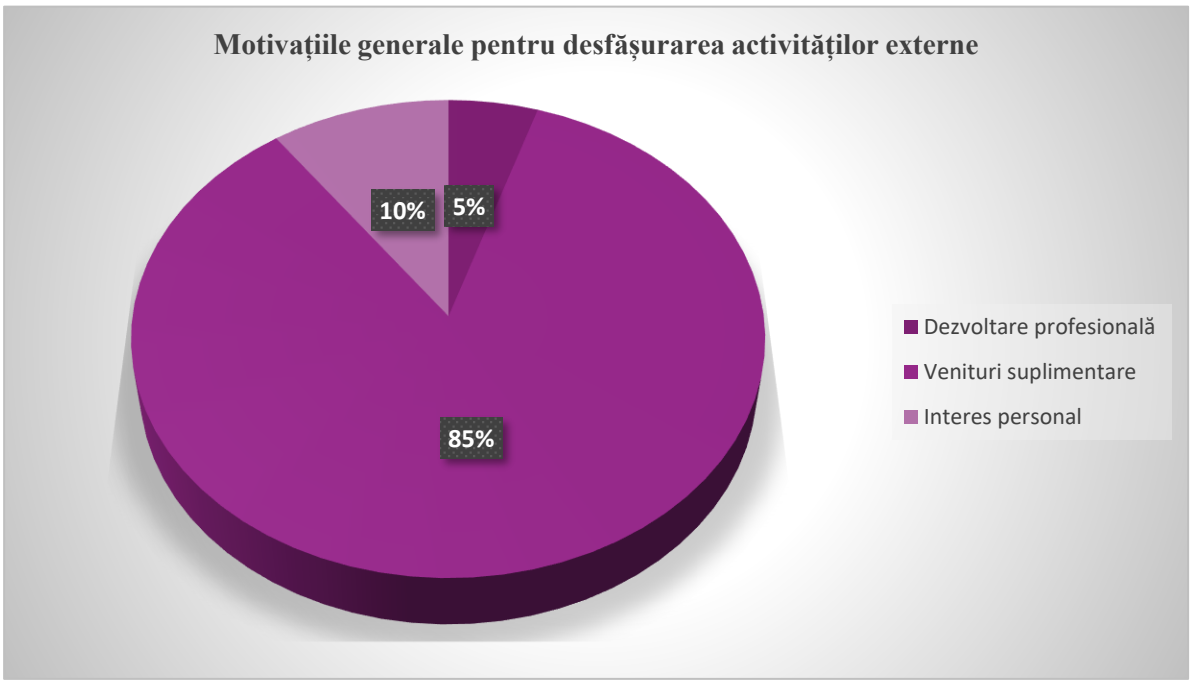


Figura 11. Distribuția respondenților în funcție de motivațiile pentru desfășurarea activităților externe

Conform fig. 12, 88% dintre respondenți declară activitățile externe în conformitate cu cerințele legale și instituționale, 8% afirmă că nu le-au declarat, iar 4% declară că nu cunosc obligația de declarare. Rezultatele reflectă un nivel ridicat de conformare, dar justifică menținerea măsurilor de informare.

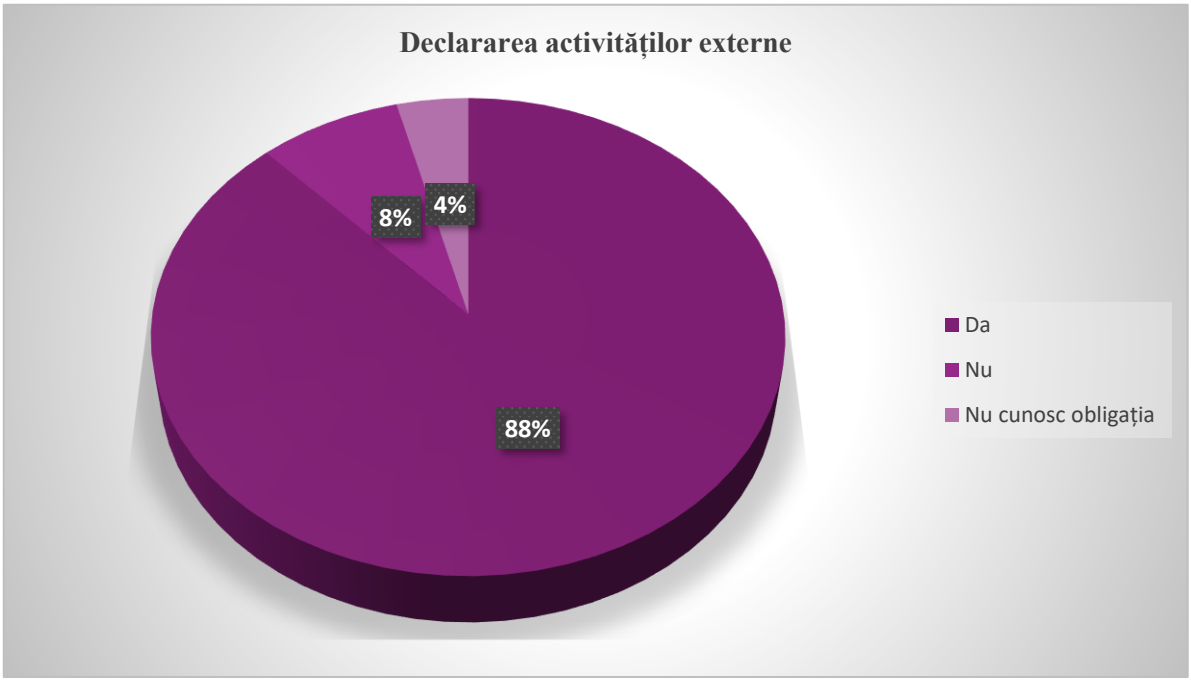


Figura 12. Distribuția respondenților în funcție de declararea activităților externe

Potrivit fig. 13, majoritatea respondenților (82%) declară că activitățile externe au fost autorizate sau aprobate, după caz. Totodată, 12% indică faptul că activitățile desfășurate nu necesitau aprobare, iar 6% menționează existența unor activități realizate fără aprobarea necesară. Datele relevă un nivel bun de conformare la cerințele instituționale.

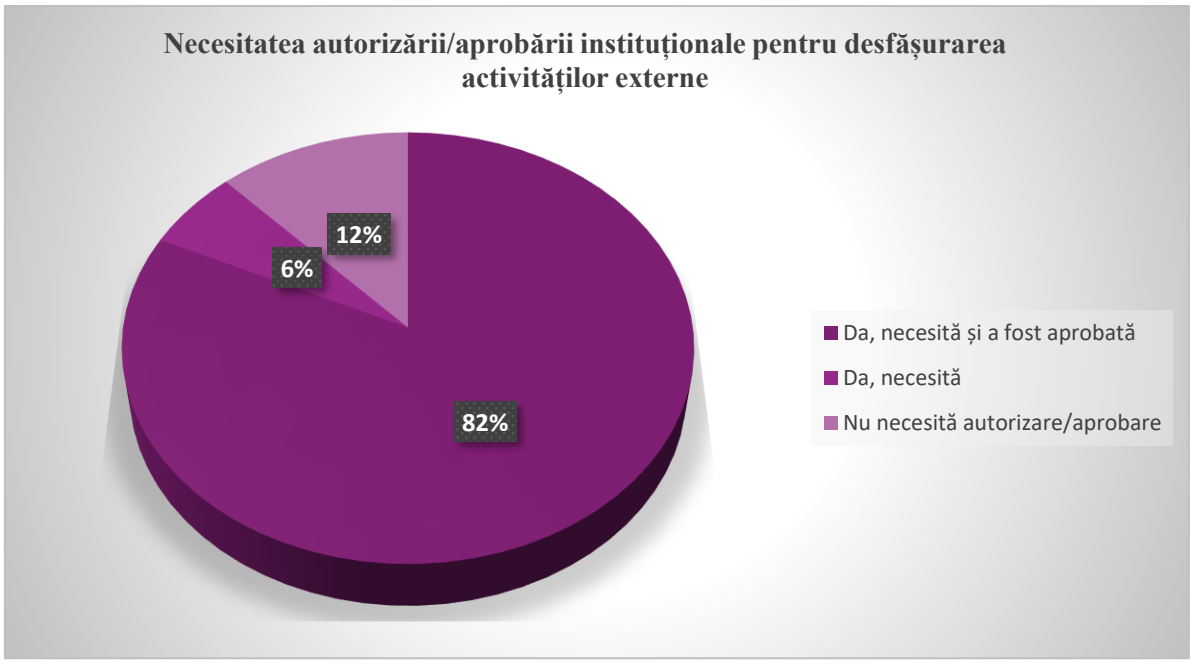


Figura 13. Distribuția respondenților în funcție de necesitatea și statutul autorizării activităților externe.

Din fig. 14 rezultă că 46% dintre respondenți apreciază existența unor mecanisme clare de declarare și control al activităților externe, 18% consideră că acestea există doar parțial, 7% apreciază că lipsesc, iar 29% declară că nu le cunosc. Aceste rezultate evidențiază necesitatea consolidării comunicării interne privind procedurile instituționale.

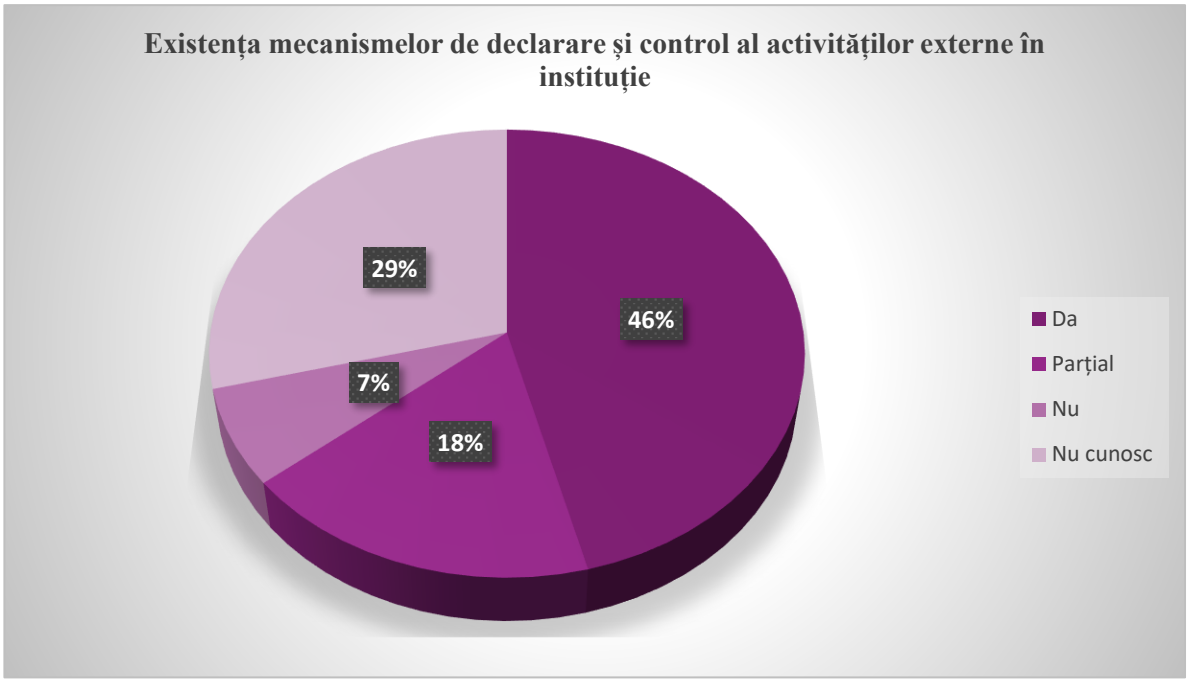


Figura 14. Distribuția respondenților în funcție de existența mecanismelor instituționale de declarare și control a activităților externe.

Conform fig. 15, majoritatea respondenților (64%) apreciază că activitățile externe nu generează conflicte de interese în raport cu funcția de bază, în timp ce 36% consideră că există un asemenea risc. Rezultatele justifică menținerea măsurilor de prevenire și monitorizare a acestor situații.

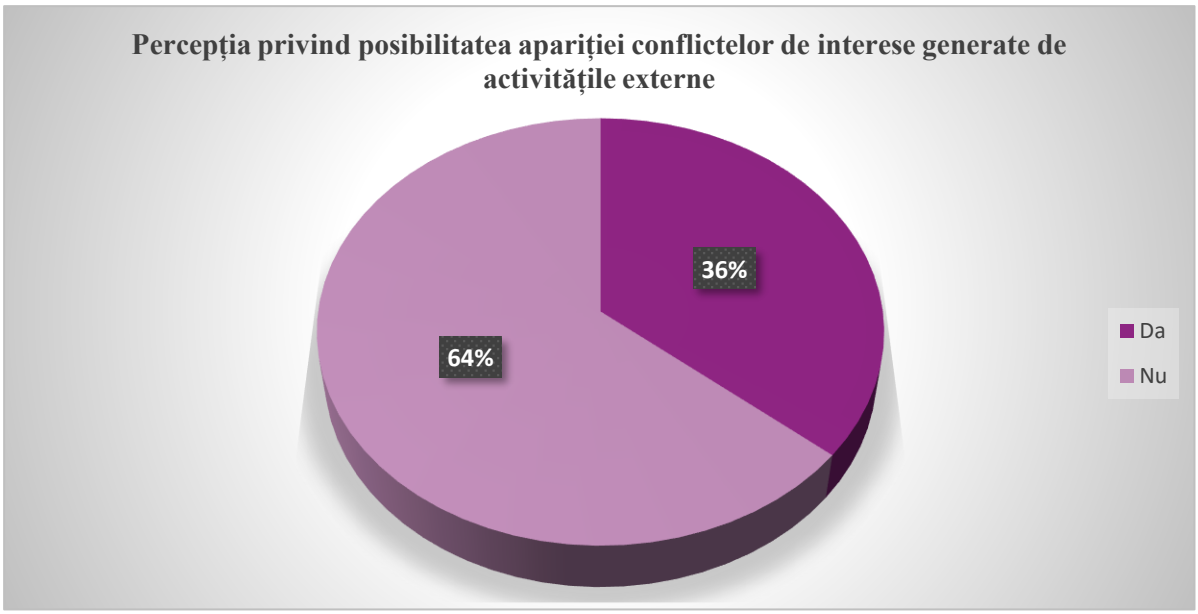


Figura 15. Distribuția respondenților în funcție de percepția asupra conflictelor de interese asociate activităților externe

Potrivit fig. 16, 94% dintre respondenți declară că nu au întâlnit situații concrete de conflict de interese asociate activităților externe, iar 6% confirmă existența unor asemenea cazuri. Datele indică o incidență redusă a acestor situații.

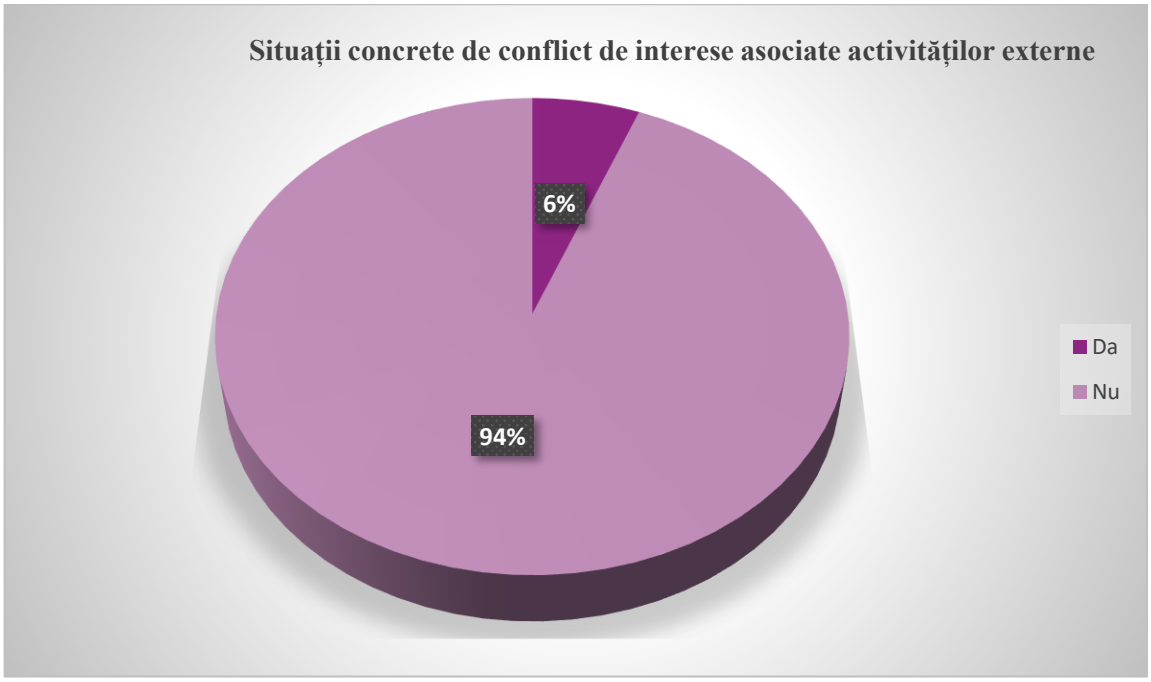


Figura 16. Distribuția respondenților în funcție de întâlnirea unor situații de conflict de interese

Conform fig. 17, majoritatea respondenților (72%) apreciază că activitățile externe influențează într-o măsură redusă disponibilitatea de timp pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu. Totodată, 23% indică un impact moderat, iar 5% apreciază existența unui impact ridicat.

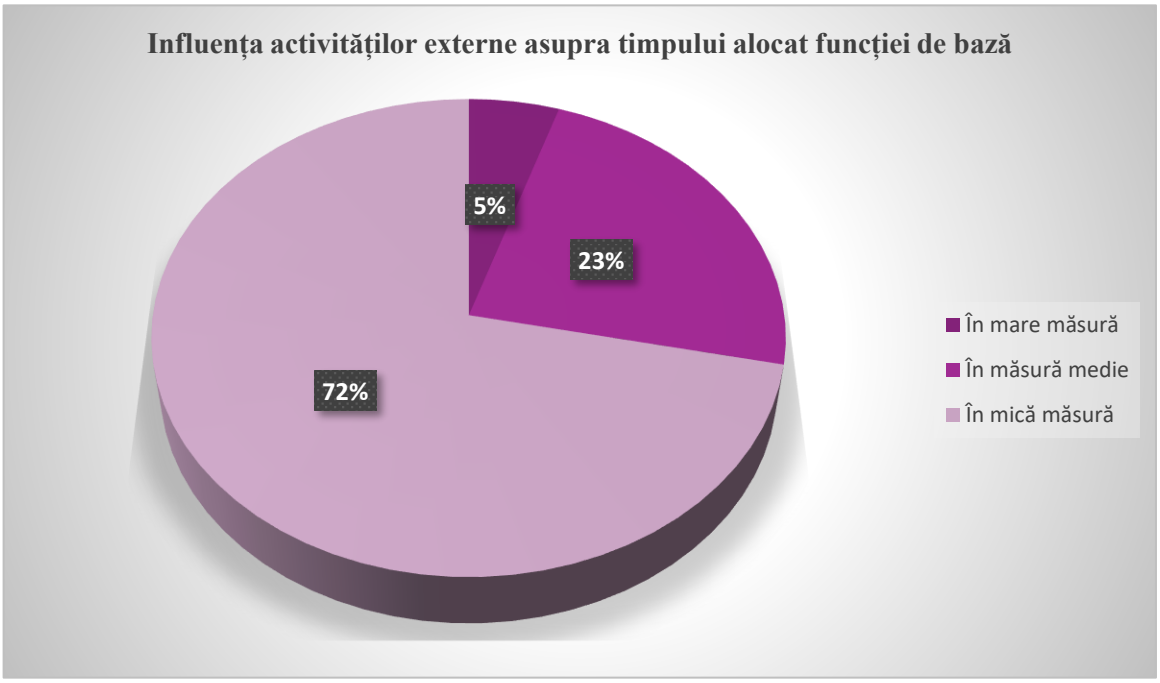


Figura 17. Distribuția respondenților în funcție de impactul activităților externe asupra disponibilității de timp

După cum se observă în fig. 18, 75% dintre respondenți consideră că activitățile externe influențează într-o măsură redusă calitatea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, 15% apreciază că acestea nu au niciun impact, iar câte 5% indică un impact moderat, respectiv ridicat. Rezultatele sugerează că activitățile externe nu afectează în mod semnificativ exercitarea atribuțiilor de bază.

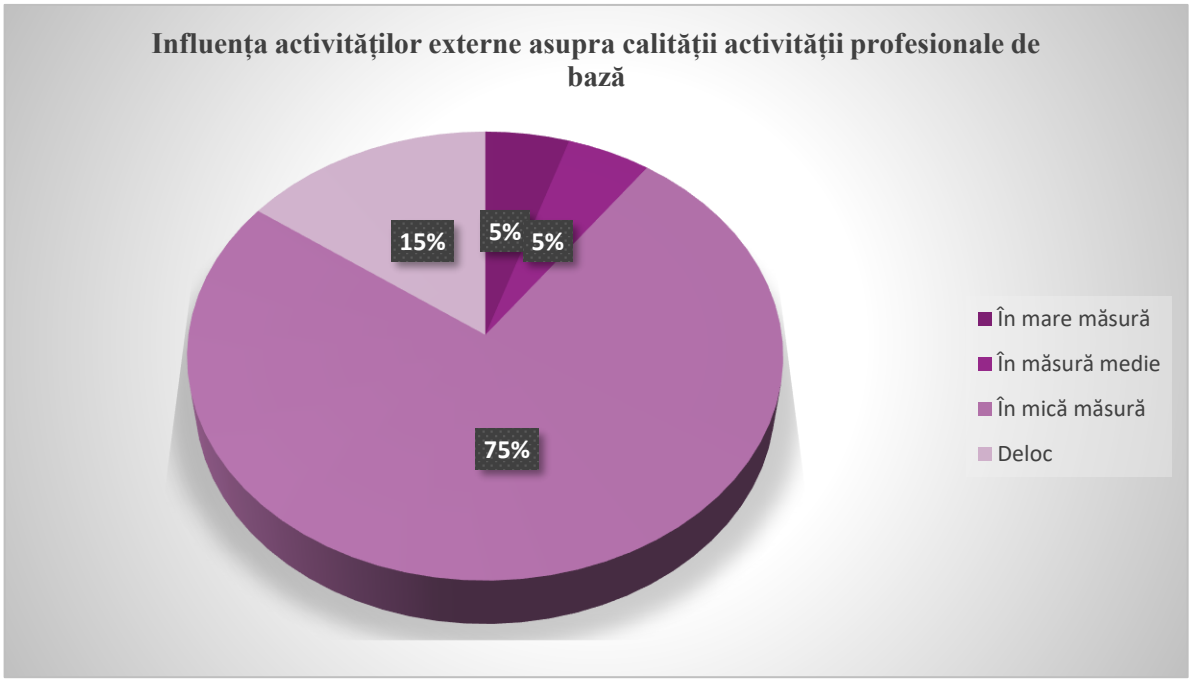


Figura 18. Distribuția respondenților în funcție de impactul activităților externe asupra calității îndeplinirii atribuțiilor de serviciu

Potrivit fig. 19, 88% dintre respondenți susțin oportunitatea extinderii posibilităților de desfășurare a activităților externe, cu respectarea cerințelor legale și instituționale, iar 12% nu împărtășesc această opinie.

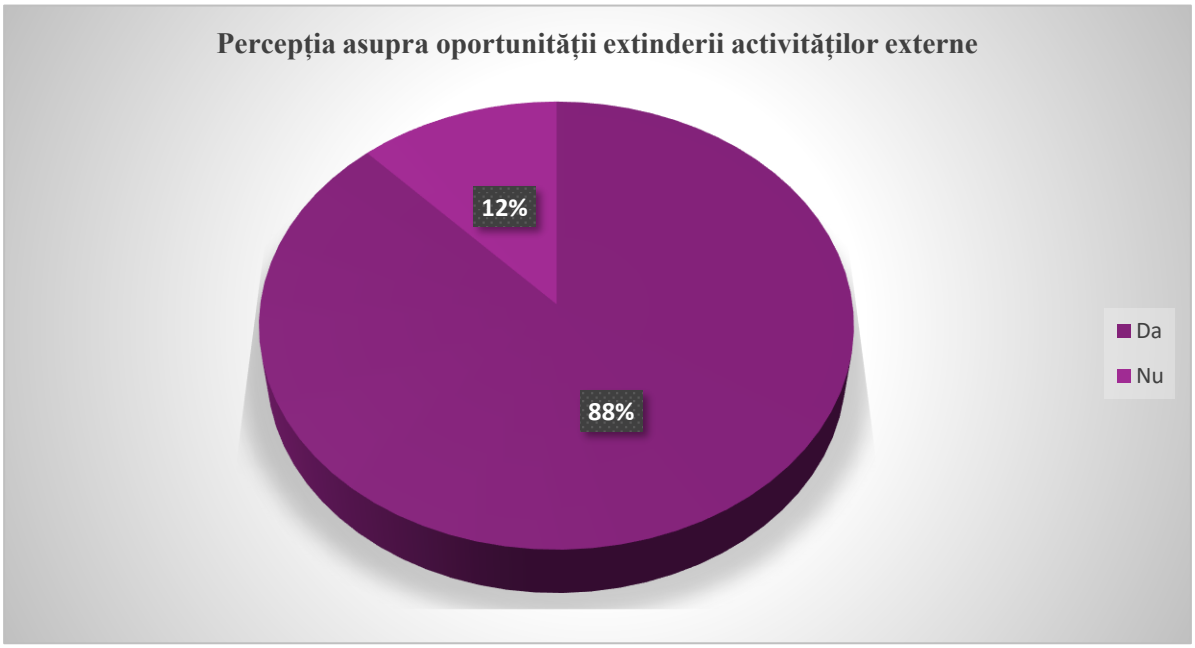


Figura 19. Distribuția respondenților în funcție de opinia privind extinderea activităților externe

Conform fig. 20, doar 39% dintre respondenți consideră că reglementările actuale sunt suficient de clare, în timp ce 46% apreciază că acestea oferă doar parțial claritate, iar 15% le consideră insuficient de clare. Rezultatele indică oportunitatea revizuirii și clarificării cadrului normativ.

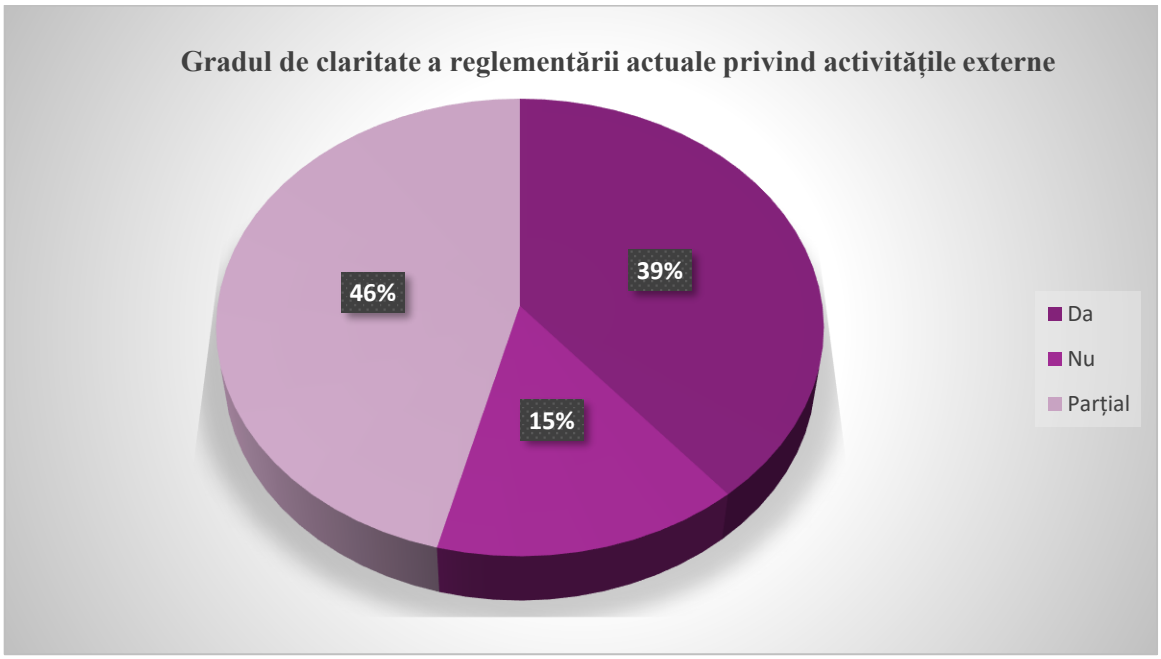


Figura 20. Distribuția respondenților în funcție de opinia privind claritatea reglementării activităților externe

După cum rezultă din fig. 21, atitudinea conducerii față de desfășurarea activităților externe legale este percepută ca fiind neutră de 52% dintre respondenți, favorabilă de 36% și nefavorabilă de 12%. Datele indică necesitatea unei comunicări instituționale mai explicite privind poziția oficială a instituției.

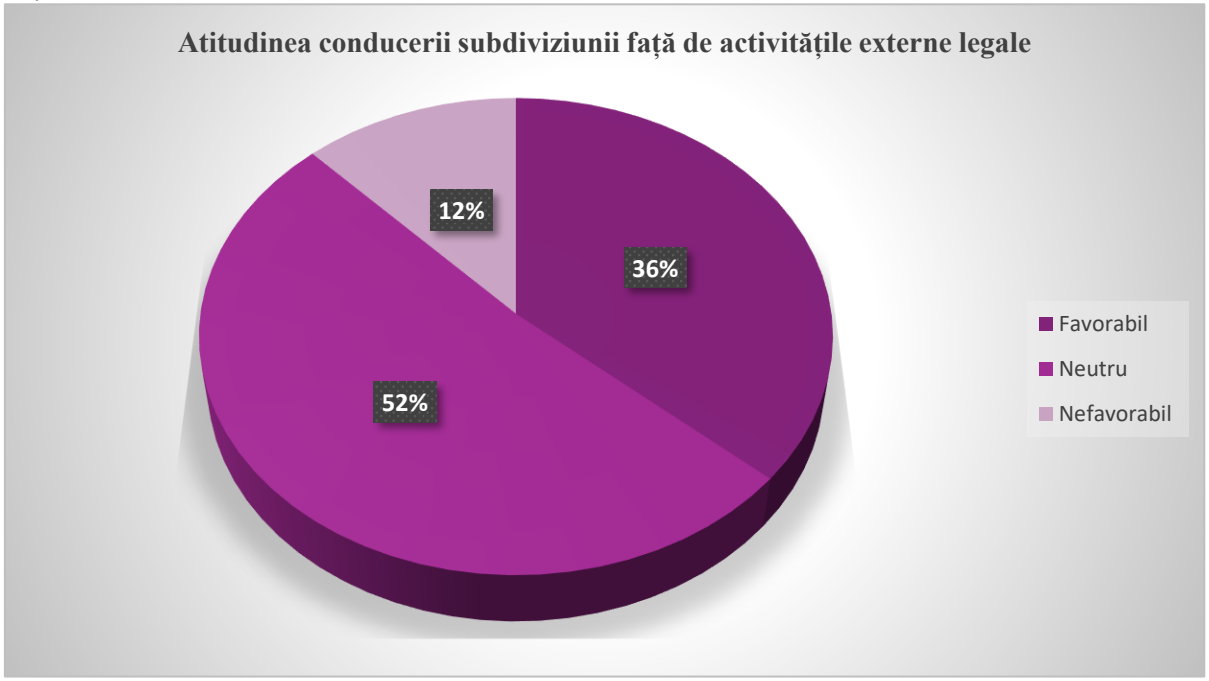


Figura 21. Distribuția respondenților în funcție de percepția conducerii asupra activităților externe legale

Conform fig. 22, principala măsură propusă pentru îmbunătățirea cadrului de reglementare este elaborarea unor reglementări mai clare (75%), urmată de elaborarea unor ghiduri practice pentru angajați (20%) și organizarea unor instruiri periodice (5%). Rezultatele indică faptul că principalele așteptări vizează clarificarea și facilitarea aplicării cadrului normativ existent.

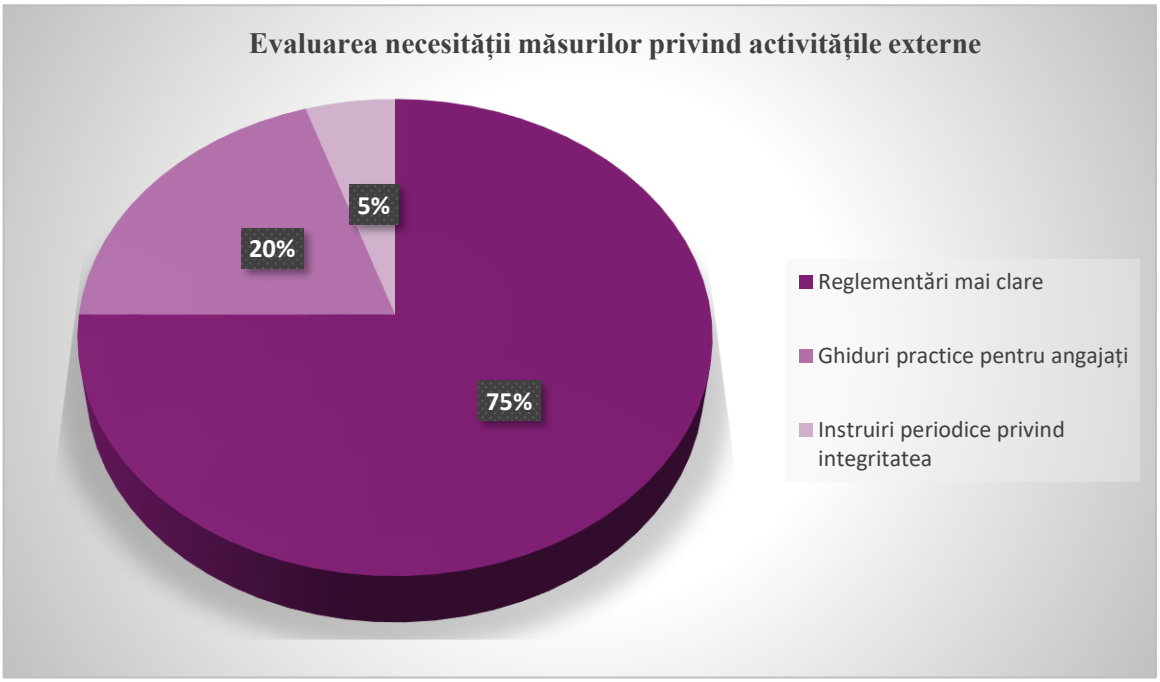


Figura 22. Distribuția respondenților în funcție de necesitatea măsurilor aplicabile activităților externe

II. Analiza răspunsurilor la întrebările deschise.

În vederea completării informațiilor obținute prin întrebările cu răspuns închis și pentru surprinderea opiniilor, experiențelor și recomandărilor respondenților, chestionarul a inclus trei întrebări deschise referitoare la beneficiile, riscurile și direcțiile de îmbunătățire a cadrului normativ și instituțional privind desfășurarea activităților externe. Analiza calitativă a răspunsurilor a permis identificarea principalelor teme și preocupări exprimate de participanți.

- **Beneficiile desfășurării activităților externe:**

La întrebarea *„Care sunt principalele beneficii ale desfășurării activităților externe?”*, răspunsurile respondenților au evidențiat trei categorii principale de beneficii.

Prima categorie vizează beneficiile financiare, activitățile externe fiind percepute ca o sursă de venit suplimentar, necesară pentru compensarea nivelului insuficient al salariului și pentru acoperirea cheltuielilor curente, inclusiv a obligațiilor financiare.

A doua categorie se referă la beneficiile profesionale, respondenții apreciind că desfășurarea activităților externe contribuie la dezvoltarea competențelor profesionale și personale, facilitând dobândirea unor noi cunoștințe și abilități, schimbul de experiență și acumularea experienței practice.

Cea de-a treia categorie privește beneficiile psihologice și personale, fiind menționate reducerea nivelului de stres, prevenirea epuizării profesionale (burnout), diversificarea activității profesionale și creșterea satisfacției personale și profesionale.

În ansamblu, răspunsurile relevă că activitățile externe sunt percepute nu doar ca un mijloc de suplimentare a veniturilor, ci și ca un factor de dezvoltare profesională și de menținere a echilibrului dintre viața profesională și cea personală.

- **Riscurile și dezavantajele desfășurării activităților externe:**

La întrebarea *„Care sunt principalele riscuri sau dezavantaje ale desfășurării activităților externe?”*, respondenții au identificat trei categorii principale de riscuri.

Prima categorie se referă la riscurile privind sănătatea și echilibrul dintre viața profesională și cea personală, fiind menționate oboseala cronică, suprasolicitarea profesională, diminuarea timpului destinat odihnei și familiei, precum și riscul apariției afecțiunilor asociate epuizării profesionale.

A doua categorie vizează riscurile privind integritatea și reputația instituțională, respondenții semnalând posibilitatea apariției conflictelor de interese, divulgării informațiilor cu caracter sensibil și a unor vulnerabilități care pot afecta credibilitatea instituției.

Cea de-a treia categorie privește impactul asupra exercitării atribuțiilor de serviciu, fiind evidențiate diminuarea randamentului profesional, neglijarea responsabilităților aferente funcției de bază și reducerea disponibilității pentru îndeplinirea sarcinilor operative sau pentru intervenții neprevăzute.

Per ansamblu, răspunsurile evidențiază că principalele riscuri asociate activităților externe sunt corelate cu protecția sănătății angajaților, respectarea principiilor de integritate și menținerea unui nivel corespunzător al performanței profesionale.

- **Recomandări privind îmbunătățirea cadrului normativ și instituțional:**

La întrebarea *„Ce recomandări aveți pentru îmbunătățirea cadrului normativ și instituțional în ceea ce privește desfășurarea activităților externe?”*, răspunsurile respondenților au conturat trei direcții principale de acțiune.

Prima direcție vizează revizuirea și flexibilizarea cadrului normativ, prin extinderea categoriilor de activități externe permise, cu respectarea cerințelor privind integritatea, prevenirea conflictelor de interese și îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Totodată, au fost formulate propuneri privind armonizarea reglementărilor naționale cu bunele practici europene.

A doua direcție urmărește creșterea clarității și transparenței procedurilor, prin elaborarea unor ghiduri practice, standardizarea regulilor aplicabile la nivel instituțional și digitalizarea proceselor de declarare și aprobare a activităților externe.

Cea de-a treia direcție se referă la îmbunătățirea condițiilor de remunerare, respondenții apreciind că majorarea salariului de bază ar reduce necesitatea desfășurării unor activități externe exclusiv pentru obținerea unor venituri suplimentare.

În ansamblu, recomandările formulate susțin necesitatea dezvoltării unui cadru normativ mai clar, mai flexibil și mai predictibil, completat de proceduri administrative transparente și de politici orientate spre consolidarea securității financiare a personalului. O astfel de abordare este apreciată de respondenți ca fiind de natură să faciliteze desfășurarea activităților externe în condiții de legalitate, integritate și compatibilitate cu exercitarea funcției de bază.

Concluzii

1. Analiza rezultatelor chestionării privind desfășurarea activităților externe de către angajații Ministerului Afacerilor Interne evidențiază un nivel general satisfăcător de cunoaștere și aplicare a regulilor aferente acestui domeniu.

2. Majoritatea respondenților demonstrează un grad bun de informare cu privire la regulile privind activitățile externe (**70%** indicând nivelul „Bine" și „Foarte bine"), iar prevederile aplicabile sunt percepute ca fiind clare de către o pondere semnificativă a participanților (**90%** – „Clare" și „Foarte clare"). Totodată, rezultatele relevă existența unor necesități de clarificare suplimentară a cadrului normativ, având în vedere că o parte dintre respondenți apreciază reglementările ca fiind doar parțial clare (**46%**) sau insuficient explicate.

3. Activitățile externe sunt desfășurate de o parte a respondenților (**18%**), preponderent sub forma activităților didactice/formare (**65%**) și a celor sportive, culturale, științifice sau de creație (**20%**). Majoritatea activităților sunt remunerate (**76%**), iar principalul factor motivator îl constituie obținerea veniturilor suplimentare (**85%**).

4. Rezultatele indică un nivel ridicat de conformare privind declararea activităților externe, **88%** dintre respondenți confirmând respectarea cerințelor legale/instituționale. Cu toate acestea, persistența unor cazuri de nedeclarare (**8%**) sau necunoaștere a obligației (**4%**) evidențiază necesitatea menținerii măsurilor de informare și monitorizare.

5. În ceea ce privește mecanismele instituționale, doar **46%** dintre respondenți consideră că există mecanisme clare de declarare și control al activităților externe, iar **29%** declară că nu cunosc aceste mecanisme. Acest aspect relevă necesitatea creșterii gradului de informare privind procedurile interne aplicabile.

6. Percepția generală asupra impactului activităților externe asupra exercitării funcției de bază este una favorabilă. Majoritatea respondenților apreciază că acestea afectează într-o măsură redusă disponibilitatea de timp (**72%**) și calitatea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu (**75%**). Totodată, **88%** dintre participanți susțin posibilitatea extinderii activităților externe, cu respectarea condițiilor legale și instituționale.

7. În ansamblu, rezultatele demonstrează că activitățile externe sunt acceptate ca o formă de valorificare a competențelor profesionale, însă necesită un cadru de reglementare clar, mecanisme eficiente de declarare și control, precum și o informare continuă a personalului.

Recomandări

Revizuirea și clarificarea cadrului normativ intern privind activitățile externe, prin elaborarea unor prevederi mai explicite referitoare la condițiile, limitele și procedurile aplicabile.

Consolidarea procesului de informare și instruire periodică a personalului cu privire la regulile privind activitățile externe, integritatea profesională și prevenirea conflictelor de interese.

Creșterea vizibilității mecanismelor interne de declarare și control, astfel încât angajații să cunoască procedurile existente și responsabilitățile aferente.

Asigurarea monitorizării continue a activităților externe declarate, în vederea prevenirii situațiilor de incompatibilitate, conflict de interese sau afectare a atribuțiilor de serviciu.

Menținerea unui echilibru între activitățile externe și responsabilitățile de serviciu, prin evaluarea impactului acestora asupra timpului de lucru și calității îndeplinirii atribuțiilor funcționale.

Promovarea unei abordări instituționale unitare privind activitățile externe legale, prin comunicarea clară a poziției conducerii și a așteptărilor privind conduita profesională a angajaților.

Anexa nr. 2

MINISTERUL AFACERILOR INTERNE
ACADEMIA „ȘTEFAN CEL MARE” A MAI

RAPORT PRIVIND RĂSPUNSURILE LA FORMULAR

Activități externe ale funcționarilor publici cu statut special

Chișinău, 2026

Interviu standardizat privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special

Prezentul instrument de cercetare urmărește identificarea practicilor instituționale privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI și al instituțiilor subordonate. Cercetarea nu are caracter disciplinar, de control sau de evaluare individuală.

Prin activități externe se înțeleg activitățile desfășurate în afara atribuțiilor de serviciu, remunerate sau neremunerate, inclusiv activități didactice, științifice, de creație, agricole, comerciale, de consultanță, voluntariat, activități sportive, culturale, online și alte forme de implicare extraprofesională.

Răspunsurile vor fi analizate exclusiv în formă generalizată și depersonalizată.

1. Sinteză metodologică

Documentul prezintă rezultatele răspunsurilor colectate prin formularul electronic. Baza de date conține 282 răspunsuri. Perioada acoperită de marcajele de timp este aproximativ 05.07.2026 – 10.07.2026. Numărul de răspunsuri valide poate varia de la o întrebare la alta, în funcție de completarea efectivă a câmpurilor.

Pentru întrebările cu răspuns unic, procentele sunt calculate din numărul de răspunsuri valide la întrebarea respectivă. Pentru întrebările cu selecție multiplă, procentele indică ponderea respondenților care au selectat fiecare opțiune; de aceea, suma procentelor poate depăși 100%.

2. Constatări principale

Au fost analizate 282 răspunsuri, provenite în principal de la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență și Inspectoratul General al Poliției.

Activitățile externe cunoscute în practică sunt diverse: activități didactice, participare în proiecte, cercetare, voluntariat, activități sportive/culturale, activități de creație, consultanță, activități online și activități economice.

Răspunsurile indică dificultăți privind definirea activității externe, delimitarea declarării de autorizare, stabilirea activităților permise/interzise și evaluarea riscurilor concrete.

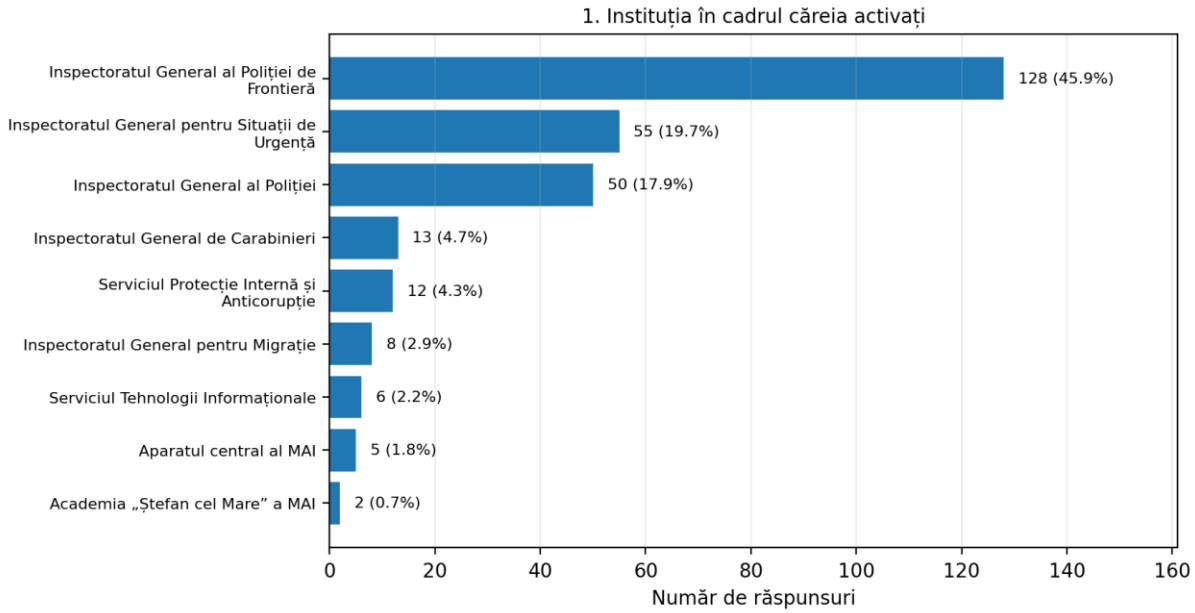
Riscurile cel mai des menționate sunt conflictul de interese, incompatibilitatea, afectarea programului de muncă, folosirea funcției în interes privat și afectarea disponibilității pentru serviciu.

Majoritatea respondenților susțin necesitatea unei proceduri unitare la nivelul MAI, fie aplicată general, fie adaptată specificului fiecărei instituții.

Măsura indicată cel mai frecvent pentru îmbunătățirea sistemului este adoptarea unui regulament unitar, urmată de clarificarea legislației și instruirea periodică.

1. Instituția în cadrul căreia activați

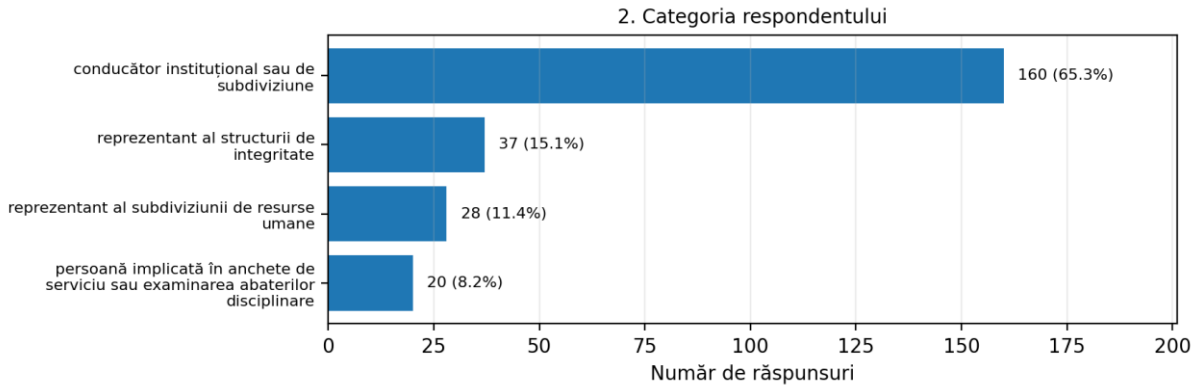
Răspunsuri valide: 279.



Variantă de răspuns	Nr.	%
Inspectoratul General al Poliției de Frontieră	128	45,9%
Inspectoratul General pentru Situații de Urgență	55	19,7%
Inspectoratul General al Poliției	50	17,9%
Inspectoratul General de Carabinieri	13	4,7%
Serviciul Protecție Internă și Anticorupție	12	4,3%
Inspectoratul General pentru Migrație	8	2,9%
Serviciul Tehnologii Informaționale	6	2,2%
Aparatul central al MAI	5	1,8%
Academia „Ștefan cel Mare" a MAI	2	0,7%

2. Categoria respondentului

Răspunsuri valide: 245.

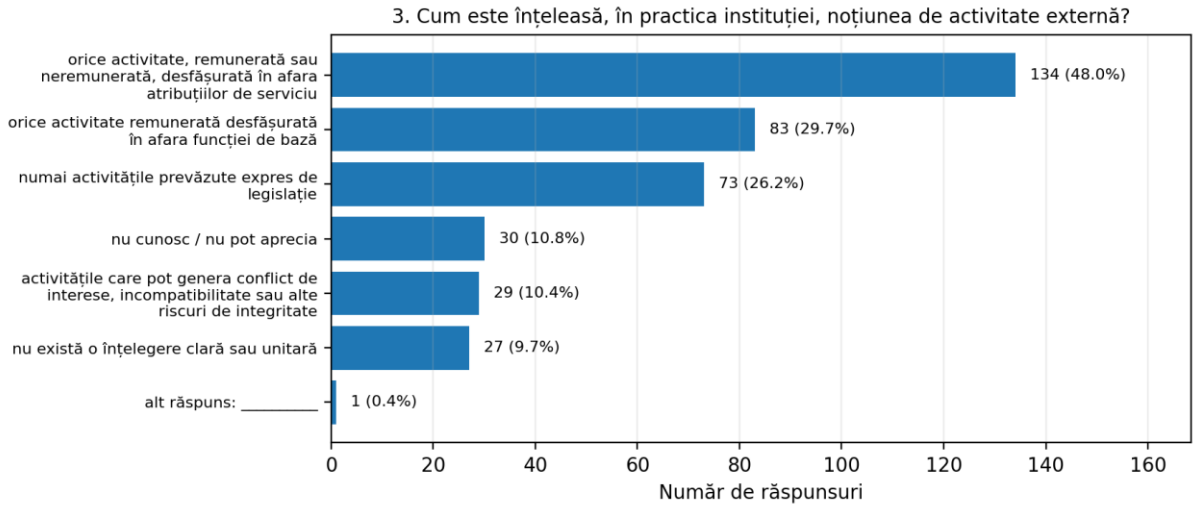


Variantă de răspuns	Nr.	%
conducător instituțional sau de subdiviziune	160	65,3%
reprezentant al structurii de integritate	37	15,1%
reprezentant al subdiviziunii de resurse umane	28	11,4%
persoană implicată în anchete de serviciu sau examinarea abaterilor disciplinare	20	8,2%

3. Înțelegerea noțiunii și tipologia activităților externe

Cum este înțeleasă, în practica instituției, noțiunea de activitate externă?

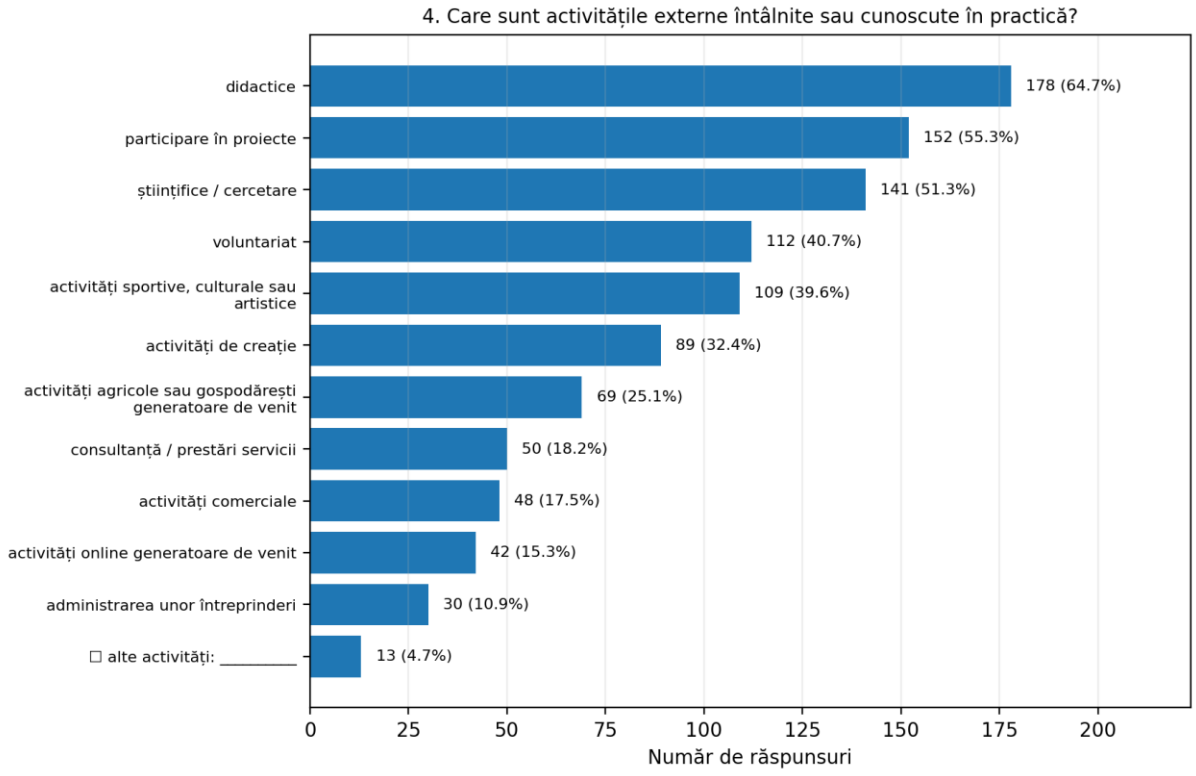
Răspunsuri valide: 279. Întrebare cu selecție multiplă.



Variantă de răspuns	Nr.	%
orice activitate, remunerată sau neremunerată, desfășurată în afara atribuțiilor de serviciu	134	48,0%
orice activitate remunerată desfășurată în afara funcției de bază	83	29,7%
numai activitățile prevăzute expres de legislație	73	26,2%
nu cunosc / nu pot aprecia	30	10,8%
activitățile care pot genera conflict de interese, incompatibilitate sau alte riscuri de integritate	29	10,4%
nu există o înțelegere clară sau unitară	27	9,7%
alt răspuns: _____	1	0,4%

4. Care sunt activitățile externe întâlnite sau cunoscute în practică?

Răspunsuri valide: 275. Întrebare cu selecție multiplă.

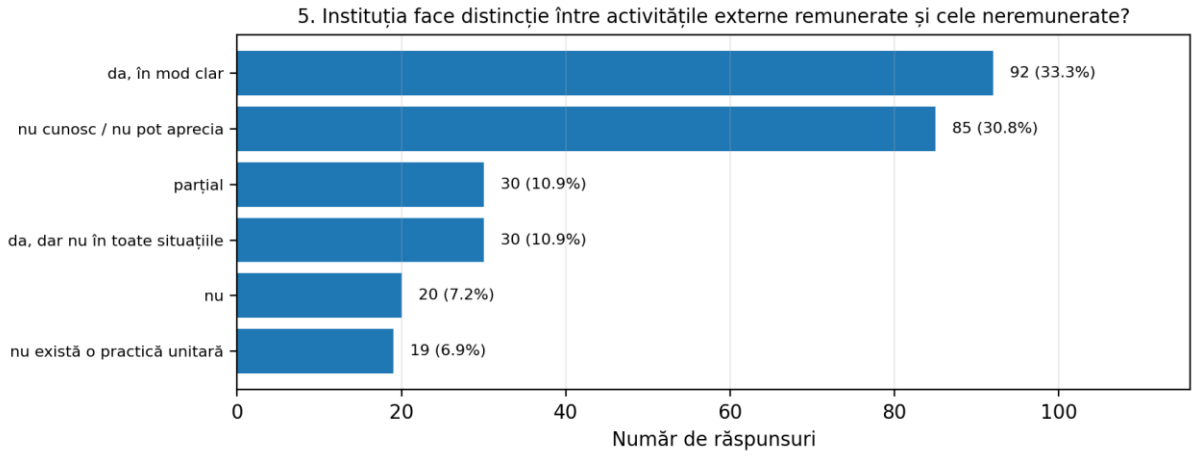


Variantă de răspuns	Nr.	%
didactice	178	64,7%
participare în proiecte	152	55,3%
științifice / cercetare	141	51,3%
voluntariat	112	40,7%
activități sportive, culturale sau artistice	109	39,6%
activități de creație	89	32,4%
activități agricole sau gospodărești generatoare de venit	69	25,1%
consultanță / prestări servicii	50	18,2%
activități comerciale	48	17,5%
activități online generatoare de venit	42	15,3%
administrarea unor întreprinderi	30	10,9%
☐ alte activități: _____	13	4,7%

4. Claritatea cadrului normativ și dificultățile aplicării

5. Instituția face distincție între activitățile externe remunerate și cele neremunerate?

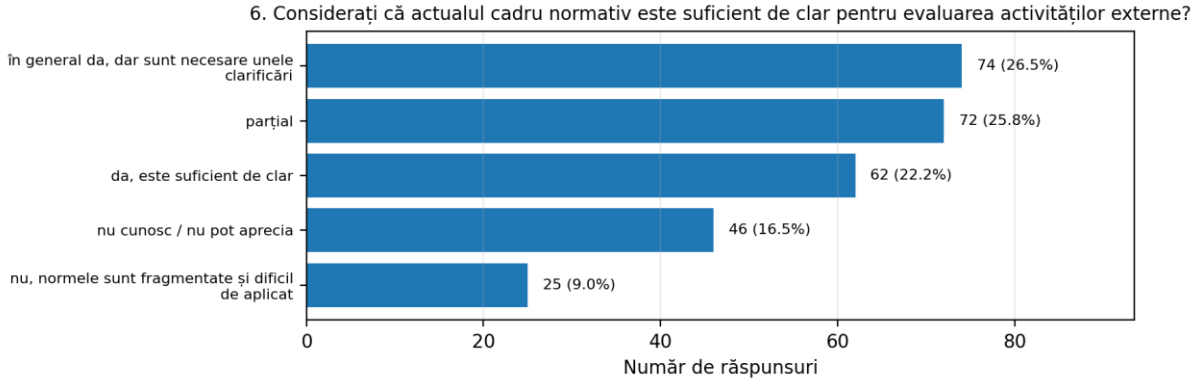
Răspunsuri valide: 276.



Variantă de răspuns	Nr.	%
da, în mod clar	92	33,3%
nu cunosc / nu pot aprecia	85	30,8%
parțial	30	10,9%
da, dar nu în toate situațiile	30	10,9%
nu	20	7,2%
nu există o practică unitară	19	6,9%

6. Considerați că actualul cadru normativ este suficient de clar pentru evaluarea activităților externe?

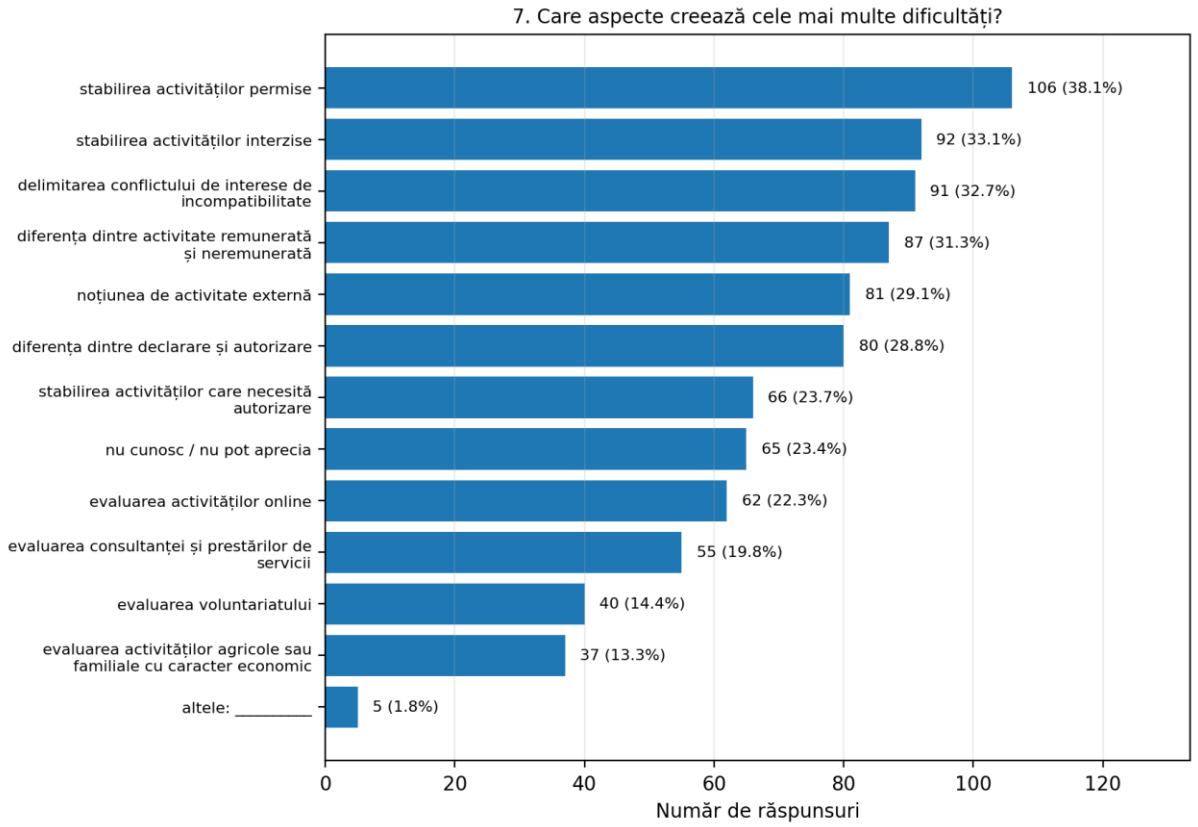
Răspunsuri valide: 279.



Variantă de răspuns	Nr.	%
în general da, dar sunt necesare unele clarificări	74	26,5%
parțial	72	25,8%
da, este suficient de clar	62	22,2%
nu cunosc / nu pot aprecia	46	16,5%
nu, normele sunt fragmentate și dificil de aplicat	25	9,0%

7. Care aspecte creează cele mai multe dificultăți?

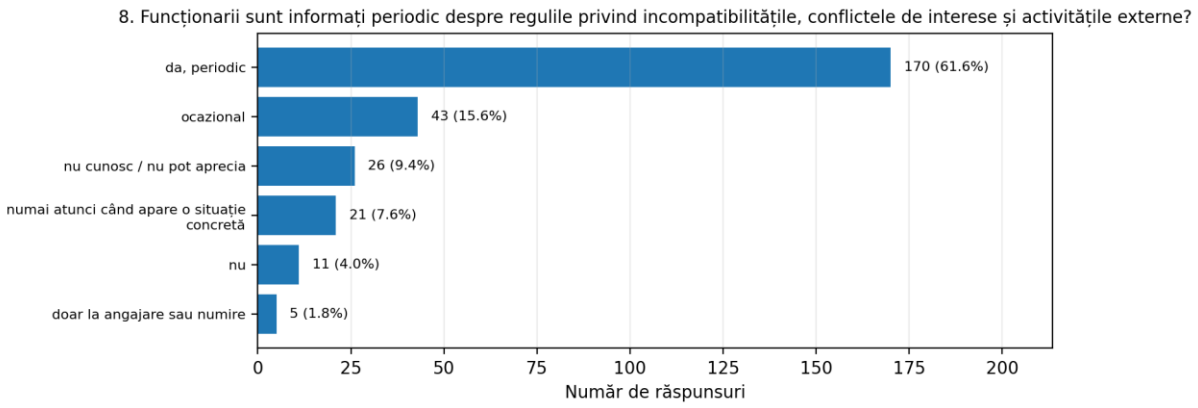
Răspunsuri valide: 278. Întrebare cu selecție multiplă.



Variantă de răspuns	Nr.	%
stabilirea activităților permise	106	38,1%
stabilirea activităților interzise	92	33,1%
delimitarea conflictului de interese de incompatibilitate	91	32,7%
diferența dintre activitate remunerată și neremunerată	87	31,3%
noțiunea de activitate externă	81	29,1%
diferența dintre declarare și autorizare	80	28,8%
stabilirea activităților care necesită autorizare	66	23,7%
nu cunosc / nu pot aprecia	65	23,4%
evaluarea activităților online	62	22,3%
evaluarea consultanței și prestărilor de servicii	55	19,8%
evaluarea voluntariatului	40	14,4%
evaluarea activităților agricole sau familiale cu caracter economic	37	13,3%
altele: _____	5	1,8%

8. Funcționarii sunt informați periodic despre regulile privind incompatibilitățile, conflictele de interese și activitățile externe?

Răspunsuri valide: 276.

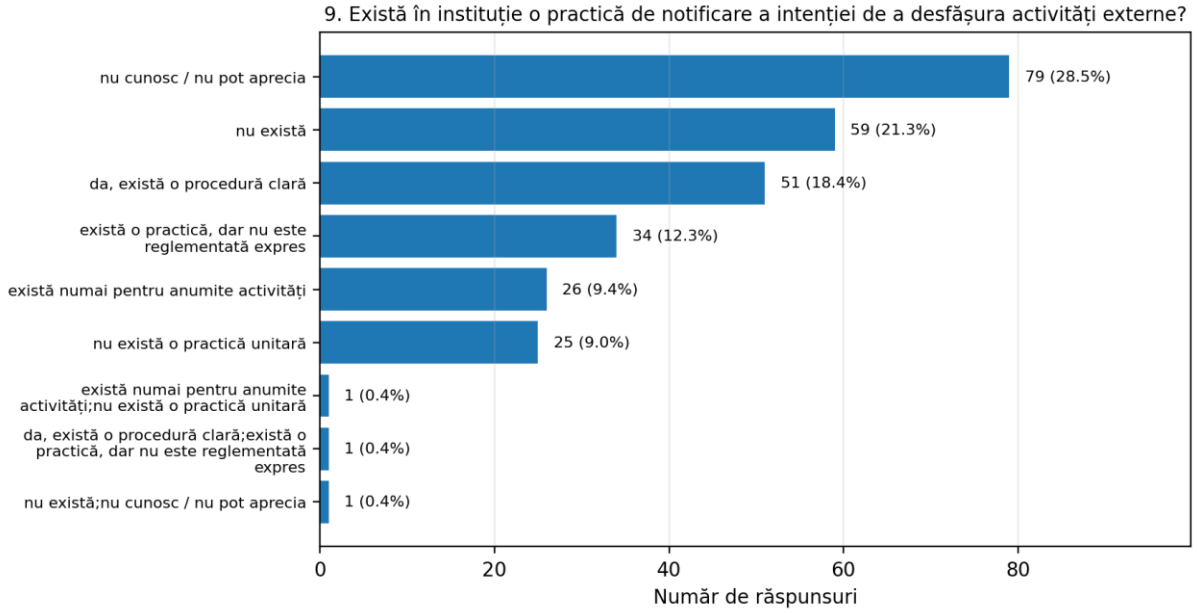


Variantă de răspuns	Nr.	%
da, periodic	170	61,6%
ocazional	43	15,6%
nu cunosc / nu pot aprecia	26	9,4%
numai atunci când apare o situație concretă	21	7,6%
nu	11	4,0%
doar la angajare sau numire	5	1,8%

5. Practica notificării, examinării și evidenței

9. Există în instituție o practică de notificare a intenției de a desfășura activități externe?

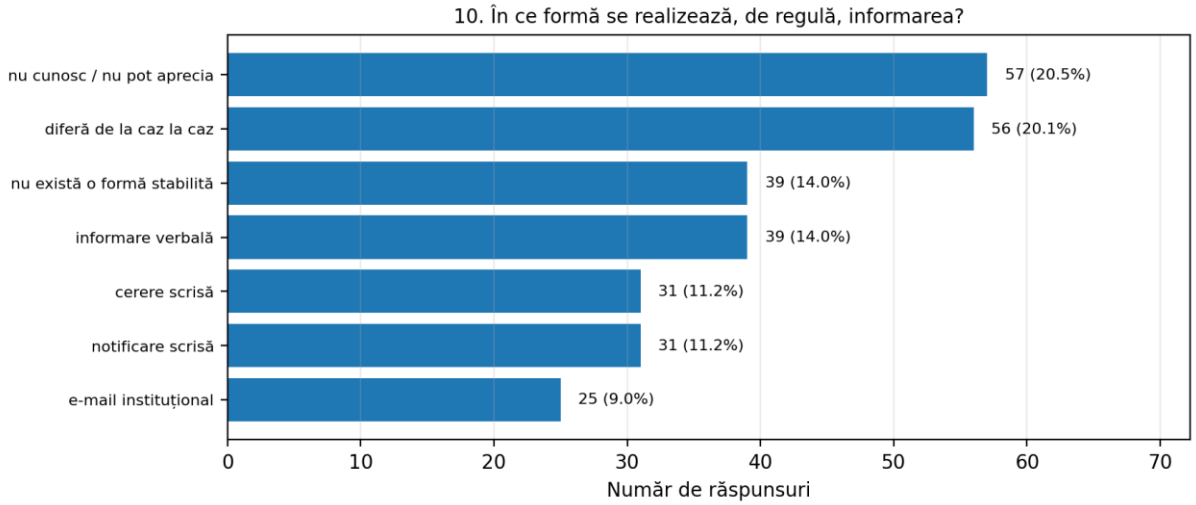
Răspunsuri valide: 277.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	79	28,5%
nu există	59	21,3%
da, există o procedură clară	51	18,4%
există o practică, dar nu este reglementată expres	34	12,3%
există numai pentru anumite activități	26	9,4%
nu există o practică unitară	25	9,0%
există numai pentru anumite activități; nu există o practică unitară	1	0,4%
da, există o procedură clară; există o practică, dar nu este reglementată expres	1	0,4%
nu există; nu cunosc / nu pot aprecia	1	0,4%

10. În ce formă se realizează, de regulă, informarea?

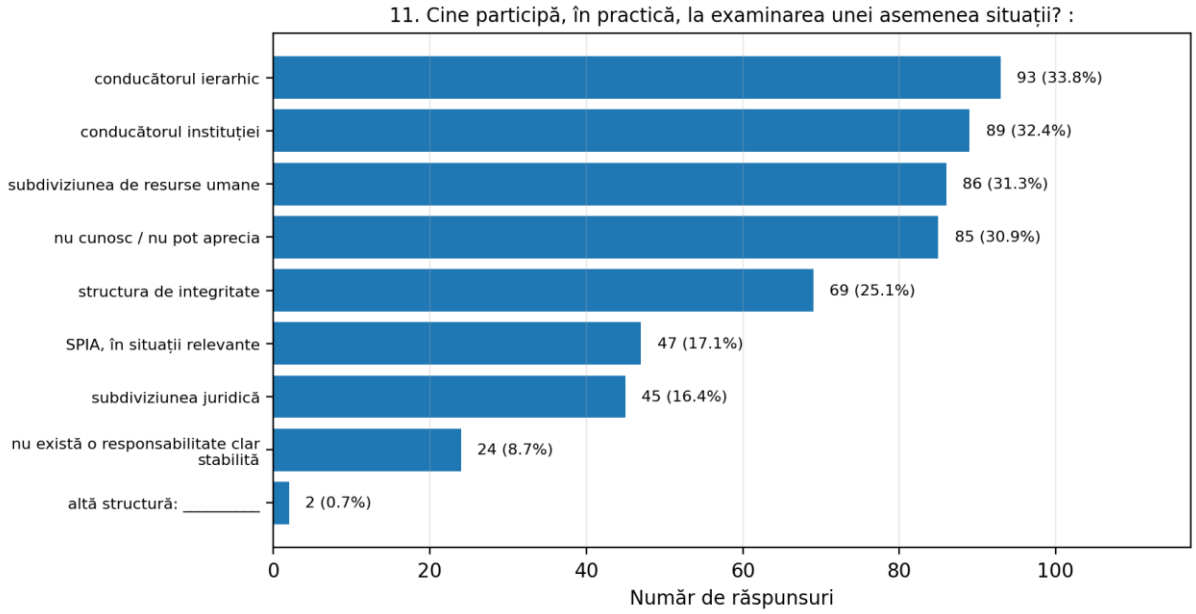
Răspunsuri valide: 278.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	57	20,5%
diferă de la caz la caz	56	20,1%
nu există o formă stabilită	39	14,0%
informare verbală	39	14,0%
cerere scrisă	31	11,2%
notificare scrisă	31	11,2%
e-mail instituțional	25	9,0%

11. Cine participă, în practică, la examinarea unei asemenea situații?

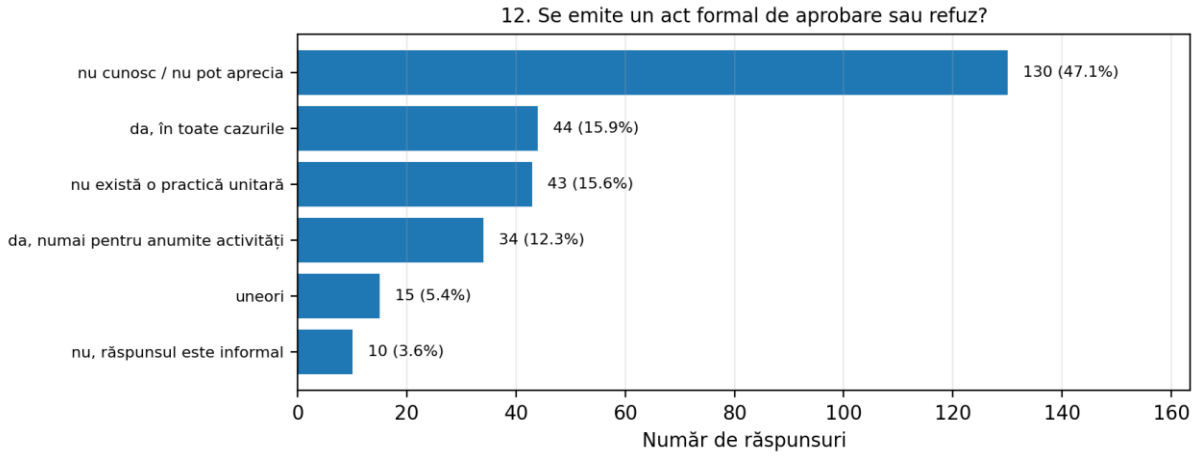
Răspunsuri valide: 275. Întrebare cu selecție multiplă.



Variantă de răspuns	Nr.	%
conducătorul ierarhic	93	33,8%
conducătorul instituției	89	32,4%
subdiviziunea de resurse umane	86	31,3%
nu cunosc / nu pot aprecia	85	30,9%
structura de integritate	69	25,1%
SPIA, în situații relevante	47	17,1%
subdiviziunea juridică	45	16,4%
nu există o responsabilitate clar stabilită	24	8,7%
altă structură: _____	2	0,7%

12. Se emite un act formal de aprobare sau refuz?

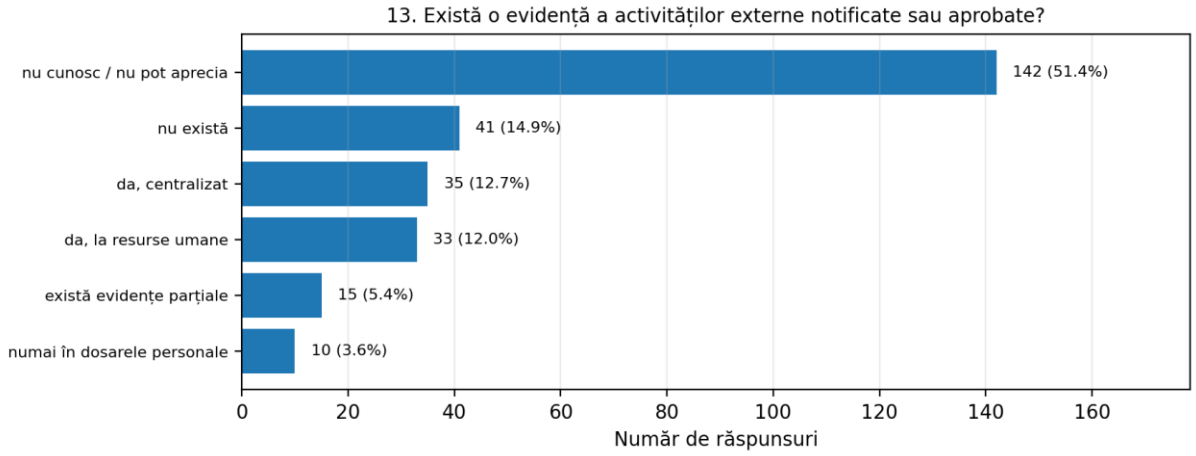
Răspunsuri valide: 276.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	130	47,1%
da, în toate cazurile	44	15,9%
nu există o practică unitară	43	15,6%
da, numai pentru anumite activități	34	12,3%
uneori	15	5,4%
nu, răspunsul este informal	10	3,6%

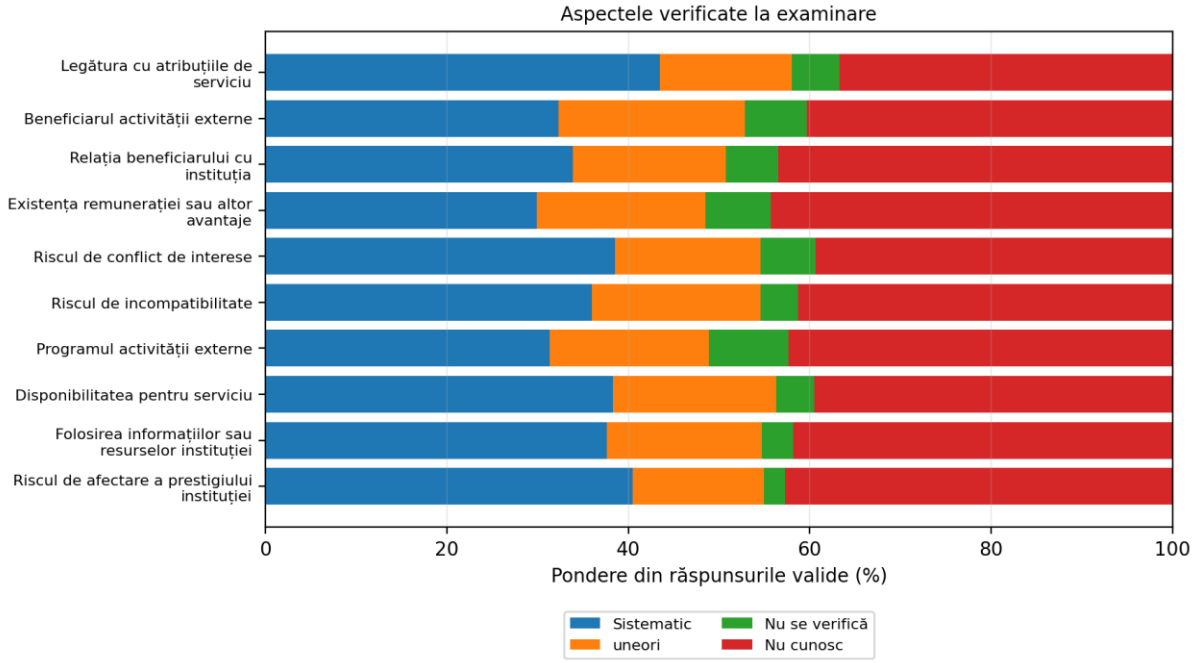
13. Există o evidență a activităților externe notificate sau aprobate?

Răspunsuri valide: 276.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	142	51,4%
nu există	41	14,9%
da, centralizat	35	12,7%
da, la resurse umane	33	12,0%
există evidențe parțiale	15	5,4%
numai în dosarele personale	10	3,6%

6. Aspectele verificate la examinarea unei activități externe

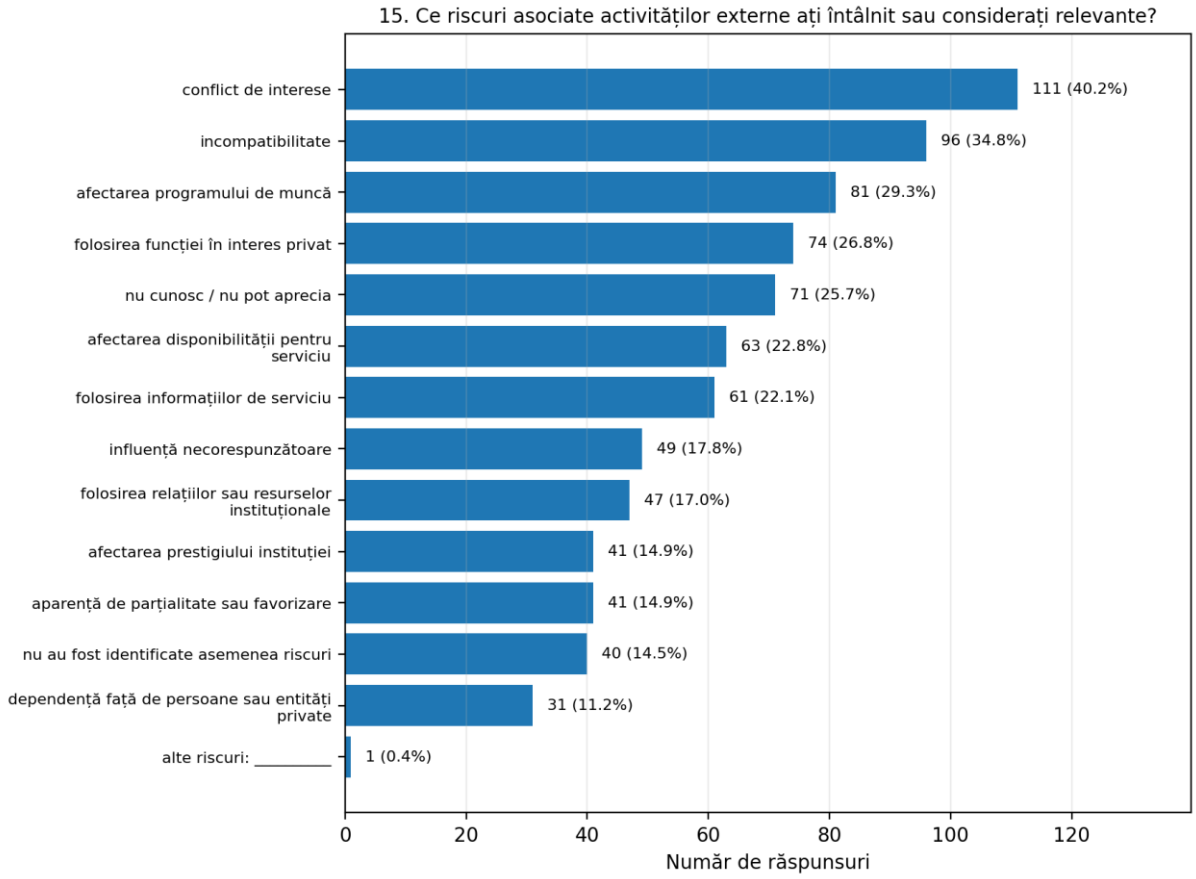


Aspect / activitate	Nr. valid	Sistematic	uneori	Nu se verifică	Nu cunosc
Legătura cu atribuțiile de serviciu	267	116 (43,4%)	39 (14,6%)	14 (5,2%)	98 (36,7%)
Beneficiarul activității externe	263	85 (32,3%)	54 (20,5%)	18 (6,8%)	106 (40,3%)
Relația beneficiarului cu instituția	260	88 (33,8%)	44 (16,9%)	15 (5,8%)	113 (43,5%)
Existența remunerației sau altor avantaje	264	79 (29,9%)	49 (18,6%)	19 (7,2%)	117 (44,3%)
Riscul de conflict de interese	262	101 (38,5%)	42 (16,0%)	16 (6,1%)	103 (39,3%)
Riscul de incompatibilitate	264	95 (36,0%)	49 (18,6%)	11 (4,2%)	109 (41,3%)
Programul activității externe	262	82 (31,3%)	46 (17,6%)	23 (8,8%)	111 (42,4%)
Disponibilitatea pentru serviciu	261	100 (38,3%)	47 (18,0%)	11 (4,2%)	103 (39,5%)
Folosirea informațiilor sau resurselor instituției	263	99 (37,6%)	45 (17,1%)	9 (3,4%)	110 (41,8%)
Riscul de afectare a prestigiului instituției	262	106 (40,5%)	38 (14,5%)	6 (2,3%)	112 (42,7%)

7. Riscuri percepute și probleme concrete

15. Ce riscuri asociate activităților externe ați întâlnit sau considerați relevante?

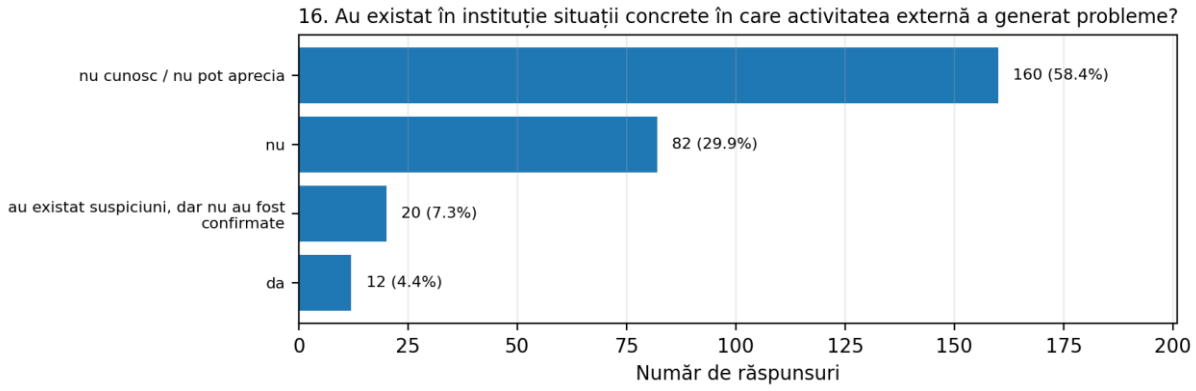
Răspunsuri valide: 276. Întrebare cu selecție multiplă.



Variantă de răspuns	Nr.	%
conflict de interese	111	40,2%
incompatibilitate	96	34,8%
afectarea programului de muncă	81	29,3%
folosirea funcției în interes privat	74	26,8%
nu cunosc / nu pot aprecia	71	25,7%
afectarea disponibilității pentru serviciu	63	22,8%
folosirea informațiilor de serviciu	61	22,1%
influență necorespunzătoare	49	17,8%
folosirea relațiilor sau resurselor instituționale	47	17,0%
afectarea prestigiului instituției	41	14,9%
aparență de parțialitate sau favorizare	41	14,9%
nu au fost identificate asemenea riscuri	40	14,5%
dependență față de persoane sau entități private	31	11,2%
alte riscuri: _____	1	0,4%

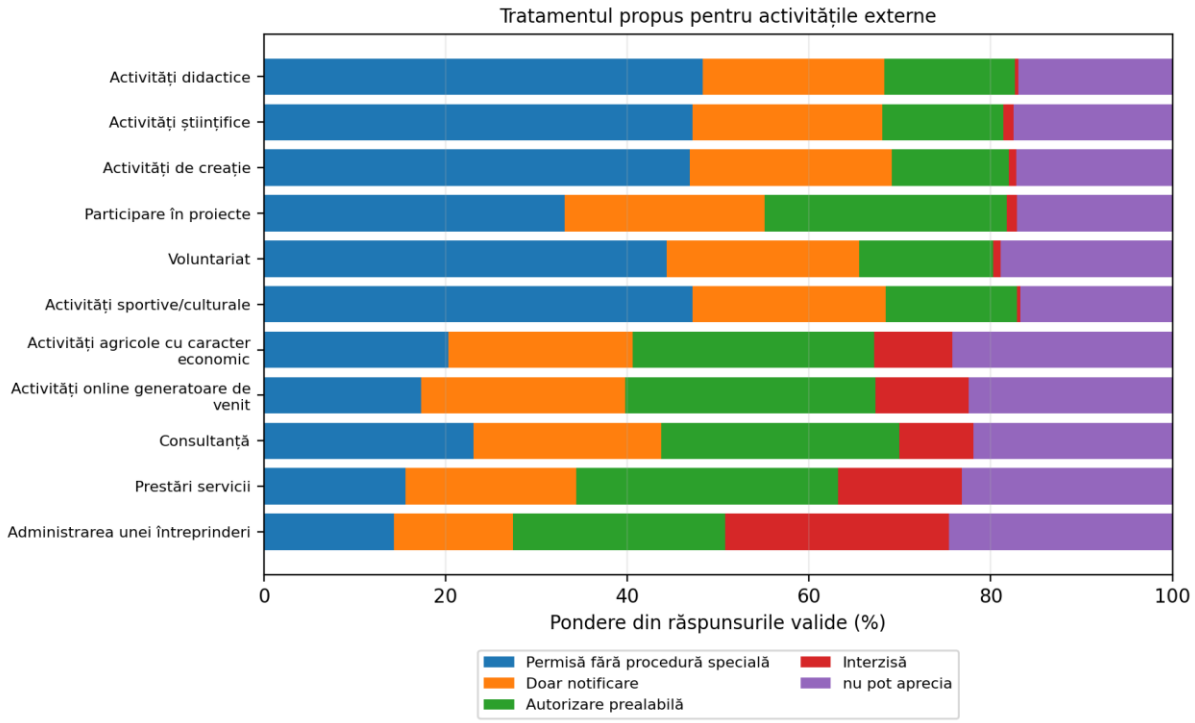
16. Au existat în instituție situații concrete în care activitatea externă a generat probleme?

Răspunsuri valide: 274.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	160	58,4%
nu	82	29,9%
au existat suspiciuni, dar nu au fost confirmate	20	7,3%
da	12	4,4%

8. Regimul propus de respondenți pentru principalele activități externe

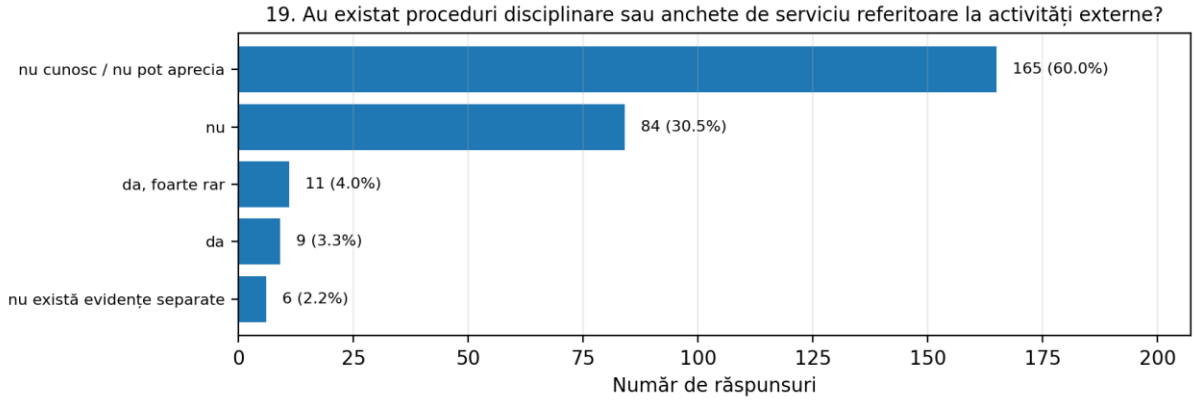


Aspect / activitate	Nr. valid	Permisă fără procedură specială	Doar notificare	Autorizare prealabilă	Interzisă	nu pot aprecia
Activități didactice	265	128 (48,3%)	53 (20,0%)	38 (14,3%)	1 (0,4%)	45 (17,0%)
Activități științifice	263	124 (47,1%)	55 (20,9%)	35 (13,3%)	3 (1,1%)	46 (17,5%)
Activități de creație	256	120 (46,9%)	57 (22,3%)	33 (12,9%)	2 (0,8%)	44 (17,2%)
Participare în proiecte	263	87 (33,1%)	58 (22,1%)	70 (26,6%)	3 (1,1%)	45 (17,1%)
Voluntariat	264	117 (44,3%)	56 (21,2%)	39 (14,8%)	2 (0,8%)	50 (18,9%)
Activități sportive/culturale	263	124 (47,1%)	56 (21,3%)	38 (14,4%)	1 (0,4%)	44 (16,7%)
Activități agricole cu caracter economic	256	52 (20,3%)	52 (20,3%)	68 (26,6%)	22 (8,6%)	62 (24,2%)
Activități online generatoare de venit	254	44 (17,3%)	57 (22,4%)	70 (27,6%)	26 (10,2%)	57 (22,4%)
Consultanță	256	59 (23,0%)	53 (20,7%)	67 (26,2%)	21 (8,2%)	56 (21,9%)
Prestări servicii	250	39 (15,6%)	47 (18,8%)	72 (28,8%)	34 (13,6%)	58 (23,2%)
Administrarea unei întreprinderi	252	36 (14,3%)	33 (13,1%)	59 (23,4%)	62 (24,6%)	62 (24,6%)

9. Control, disciplină și examinări ANI

19. Au existat proceduri disciplinare sau anchete de serviciu referitoare la activități externe?

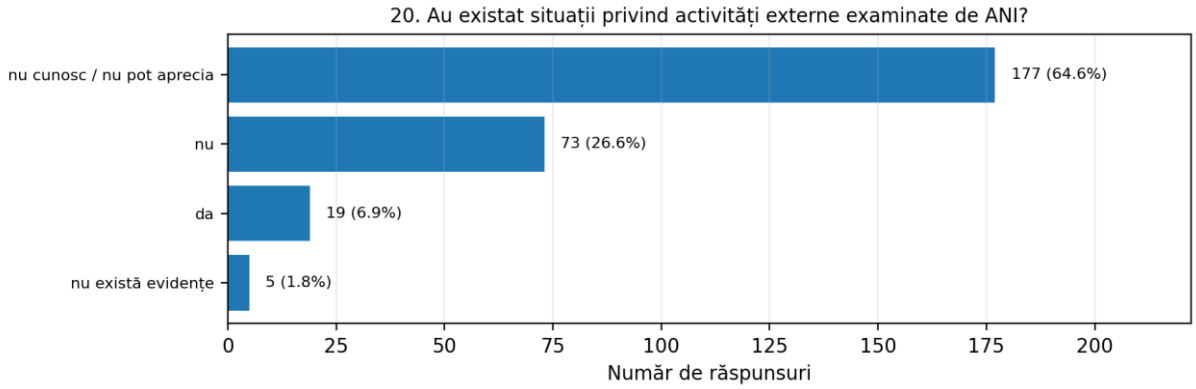
Răspunsuri valide: 275.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	165	60,0%
nu	84	30,5%
da, foarte rar	11	4,0%
da	9	3,3%
nu există evidențe separate	6	2,2%

20. Au existat situații privind activități externe examinate de ANI?

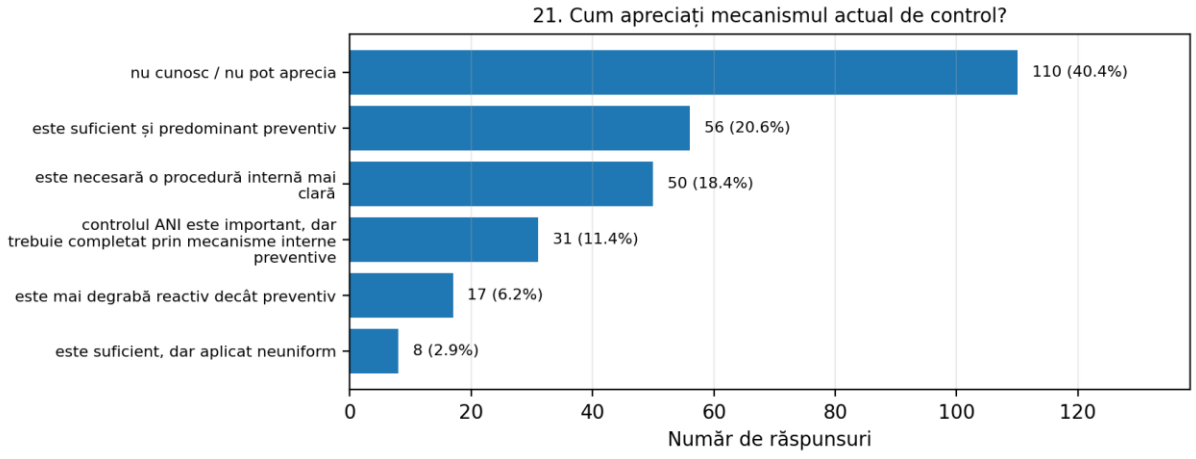
Răspunsuri valide: 274.



Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	177	64,6%
nu	73	26,6%
da	19	6,9%
nu există evidențe	5	1,8%

21. Cum apreciați mecanismul actual de control?

Răspunsuri valide: 272.

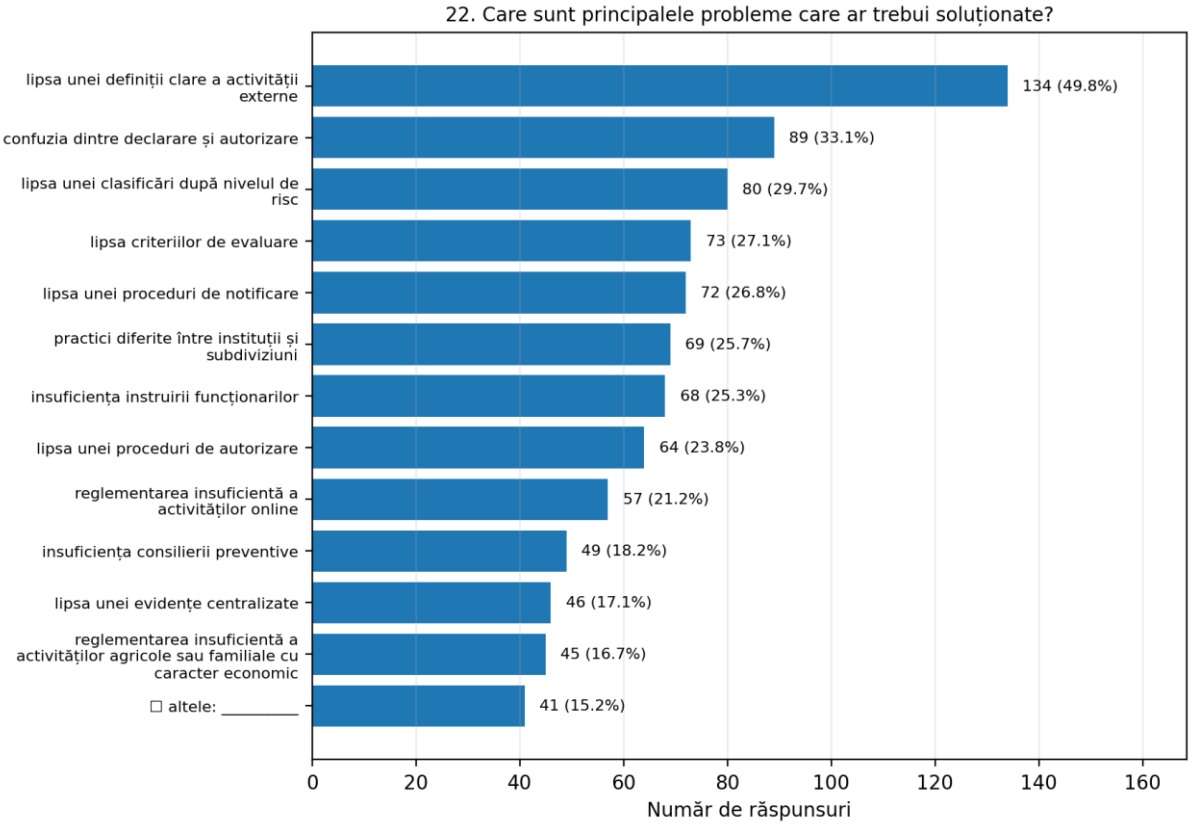


Variantă de răspuns	Nr.	%
nu cunosc / nu pot aprecia	110	40,4%
este suficient și predominant preventiv	56	20,6%
este necesară o procedură internă mai clară	50	18,4%
controlul ANI este important, dar trebuie completat prin mecanisme interne preventive	31	11,4%
este mai degrabă reactiv decât preventiv	17	6,2%
este suficient, dar aplicat neuniform	8	2,9%

10. Probleme de soluționat și procedura unitară

22. Care sunt principalele probleme care ar trebui soluționate?

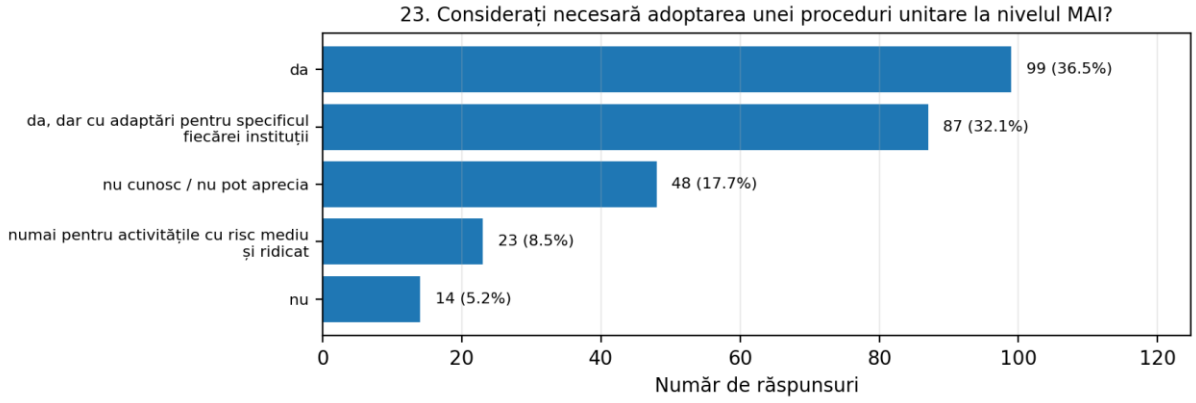
Răspunsuri valide: 269. Întrebare cu selecție multiplă.



Variantă de răspuns	Nr.	%
lipsa unei definiții clare a activității externe	134	49,8%
confuzia dintre declarare și autorizare	89	33,1%
lipsa unei clasificări după nivelul de risc	80	29,7%
lipsa criteriilor de evaluare	73	27,1%
lipsa unei proceduri de notificare	72	26,8%
practici diferite între instituții și subdiviziuni	69	25,7%
insuficiența instruirii funcționarilor	68	25,3%
lipsa unei proceduri de autorizare	64	23,8%
reglementarea insuficientă a activităților online	57	21,2%
insuficiența consilierii preventive	49	18,2%
lipsa unei evidențe centralizate	46	17,1%
reglementarea insuficientă a activităților agricole sau familiale cu caracter economic	45	16,7%
☐ altele: _____	41	15,2%

23. Considerați necesară adoptarea unei proceduri unitare la nivelul MAI?

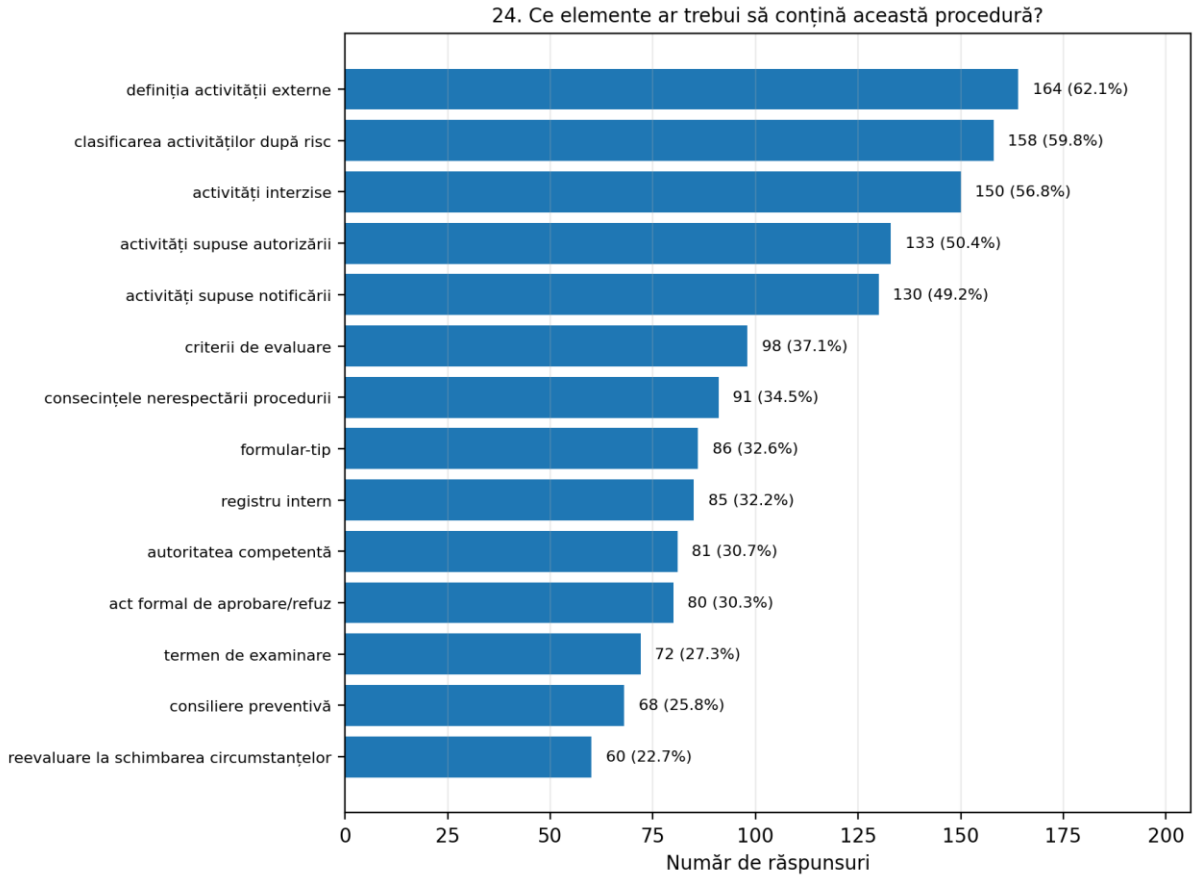
Răspunsuri valide: 271.



Variantă de răspuns	Nr.	%
da	99	36,5%
da, dar cu adaptări pentru specificul fiecărei instituții	87	32,1%
nu cunosc / nu pot aprecia	48	17,7%
numai pentru activitățile cu risc mediu și ridicat	23	8,5%
nu	14	5,2%

24. Ce elemente ar trebui să conțină această procedură?

Răspunsuri valide: 264. Întrebare cu selecție multiplă.

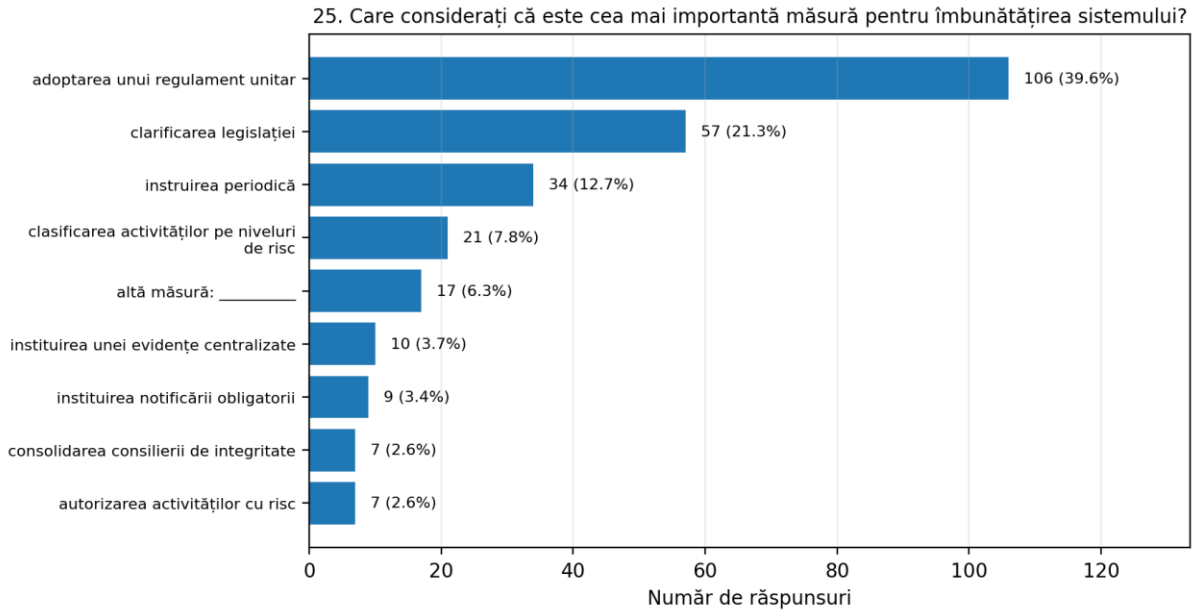


Variantă de răspuns	Nr.	%
definiția activității externe	164	62,1%
clasificarea activităților după risc	158	59,8%
activități interzise	150	56,8%
activități supuse autorizării	133	50,4%
activități supuse notificării	130	49,2%
criterii de evaluare	98	37,1%
consecințele nerespectării procedurii	91	34,5%
formular-tip	86	32,6%

Variantă de răspuns	Nr.	%
registru intern	85	32,2%
autoritatea competentă	81	30,7%
act formal de aprobare/refuz	80	30,3%
termen de examinare	72	27,3%
consiliere preventivă	68	25,8%
reevaluare la schimbarea circumstanțelor	60	22,7%

25. Care considerați că este cea mai importantă măsură pentru îmbunătățirea sistemului?

Răspunsuri valide: 268.



Variantă de răspuns	Nr.	%
adoptarea unui regulament unitar	106	39,6%
clarificarea legislației	57	21,3%
instruirea periodică	34	12,7%
clasificarea activităților pe niveluri de risc	21	7,8%
altă măsură:	17	6,3%
instituirea unei evidențe centralizate	10	3,7%
instituirea notificării obligatorii	9	3,4%
consolidarea consilierii de integritate	7	2,6%
autorizarea activităților cu risc	7	2,6%

Răspunsuri deschise la instrumentul din Anexa nr. 2

17. Dacă da, ce tipuri de probleme au apărut?

Răspunsuri deschise completate:

Nr.	Răspuns
1.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu; folosirea funcției în interes privat
2.	conflict de interese; afectarea programului de muncă; relații improprii cu persoane sau entități private
3.	conflict de interese; incompatibilitate
4.	afectarea imaginii instituției
5.	folosirea funcției în interes privat
6.	conflict de interese
7.	conflict de interese; afectarea programului de muncă; folosirea funcției în interes privat; folosirea informațiilor de serviciu
8.	conflict de interese
9.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
10.	conflict de interese; incompatibilitate
11.	incompatibilitate
12.	afectarea programului de muncă
13.	afectarea imaginii instituției
14.	incompatibilitate
15.	afectarea imaginii instituției
16.	afectarea imaginii instituției
17.	conflict de interese; afectarea programului de muncă; folosirea funcției în interes privat
18.	folosirea informațiilor de serviciu
19.	afectarea imaginii instituției
20.	folosirea funcției în interes privat
21.	relații improprii cu persoane sau entități private;
22.	afectarea programului de muncă
23.	conflict de interese; incompatibilitate; afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu; folosirea funcției în interes privat
24.	incompatibilitate
25.	incompatibilitate
26.	afectarea imaginii instituției
27.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
28.	afectarea programului de muncă
29.	incompatibilitate
30.	incompatibilitate; afectarea programului de muncă
31.	afectarea programului de muncă; folosirea informațiilor de serviciu
32.	conflict de interese; afectarea imaginii instituției
33.	indisponibilitate pentru serviciu
34.	incompatibilitate
35.	conflict de interese; afectarea programului de muncă
36.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
37.	conflict de interese; folosirea funcției în interes privat; folosirea informațiilor de serviciu; afectarea imaginii instituției
38.	conflict de interese
39.	afectarea programului de muncă
40.	folosirea funcției în interes privat
41.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
42.	afectarea programului de muncă
43.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
44.	afectarea programului de muncă
45.	incompatibilitate; afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
46.	afectarea programului de muncă
47.	conflict de interese; afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu; relații improprii cu persoane sau entități private

Nr.	Răspuns
48.	afectarea programului de muncă
49.	afectarea programului de muncă
50.	afectarea imaginii instituției
51.	folosirea funcției în interes privat; folosirea informațiilor de serviciu
52.	conflict de interese
53.	afectarea imaginii instituției
54.	relații improprii cu persoane sau entități private
55.	conflict de interese; incompatibilitate; afectarea programului de muncă
56.	afectarea imaginii instituției
57.	afectarea programului de muncă
58.	incompatibilitate
59.	conflict de interese
60.	incompatibilitate
61.	incompatibilitate
62.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
63.	conflict de interese
64.	conflict de interese; folosirea funcției în interes privat
65.	conflict de interese; incompatibilitate
66.	afectarea programului de muncă; indisponibilitate pentru serviciu
67.	folosirea funcției în interes privat
68.	afectarea imaginii instituției
69.	afectarea programului de muncă
70.	afectarea programului de muncă
71.	incompatibilitate
72.	afectarea programului de muncă
73.	conflict de interese
74.	afectarea programului de muncă
75.	incompatibilitate
76.	afectarea programului de muncă
77.	incompatibilitate
78.	incompatibilitate
79.	folosirea informațiilor de serviciu; afectarea imaginii instituției

26. Observații sau recomandări suplimentare

Răspunsuri deschise completate:

Nr.	Răspuns
1.	ok
2.	Necesitatea formării unui organ colegial care să se expună cu referire la faptul dacă este permisă s-au interzisă desfășurarea unei activități concrete de către un funcționar public cu statut special.
3.	Se consideră oportună elaborarea și aprobarea unei proceduri unice la nivelul MAI privind desfășurarea activităților externe de către angajați, care să stabilească în mod clar definițiile aplicabile, criteriile de evaluare a riscurilor, activitățile supuse notificării sau autorizării, responsabilitățile structurilor implicate și mecanismele de evidență și monitorizare. Totodată, este necesară consolidarea activităților de consiliere preventivă și instruire periodică a personalului, pentru asigurarea unei aplicări uniforme a cadrului normativ și prevenirea conflictelor de interese, incompatibilităților și altor riscuri de integritate.
4.	Este oportună elaborarea a unei proceduri clare la nivel de MAI
5.	Consider necesară o reglementare mai clară și uniformă a modului de abordare a activităților externe desfășurate de funcționarii publici cu statut special, astfel încât să existe o practică unitară în cadrul tuturor structurilor MAI. Ar fi utilă clarificarea noțiunii de activitate externă, precum și stabilirea unor repere concrete privind situațiile care necesită notificare, autorizare sau alte forme de informare. Totodată, este importantă existența unor criterii practice de evaluare a eventualelor riscuri legate de conflictul de interese, incompatibilități sau afectarea atribuțiilor de serviciu. Elaborarea unei proceduri interne adaptate specificului instituției ar permite o aplicare mai previzibilă a normelor și ar facilita atât activitatea funcționarilor, cât și procesul de evaluare din partea structurilor responsabile.
6.	Recomand instituirea unei proceduri unitare la nivelul MAI privind activitățile externe ale funcționarilor publici cu statut special, care să stabilească definiții clare, criterii de evaluare, clasificarea activităților în funcție de nivelul de risc, procedura de notificare și autorizare, precum și un

Nr.	Răspuns
	registru unic de evidență. De asemenea, este necesară consolidarea măsurilor preventive prin instruirea periodică și consilierea de integritate.
7.	În urma examinării Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne reglementează aspectele generale aferente incompatibilităților și restricțiilor aplicabile acestei categorii de personal, însă nu stabilesc în mod detaliat procedura privind exercitarea activităților externe, inclusiv condițiile de desfășurare a acestora în afara orelor de serviciu sau eventual în timpul programului de muncă. Totodată, cadrul normativ analizat nu instituie în mod expres obligația și procedura de informare/notificare a conducătorului instituției cu privire la intenția funcționarului public cu statut special de a desfășura activități externe, precum și mecanismul de evaluare a compatibilității acestor activități cu funcția deținută, atribuțiile de serviciu și regimul incompatibilităților. Această situație poate genera riscul aplicării neuniforme a prevederilor privind incompatibilitățile, precum și riscul desfășurării unor activități externe fără o evaluare prealabilă a eventualelor conflicte de interese, suprapuneri cu atribuțiile de serviciu sau afectarea obligațiilor profesionale
8.	Instruirea
9.	Ar fi utilă permisiunea de activități externe dar nu in detrimentul executării atribuțiilor funcționale. Dar și mai benefic ar fi o remunerare decentă la locul de muncă.
10.	Să fie luate în calcul cele relatate mai sus
11.	De modificat cadrul normativ sub aspect că funcționarul public cu statut special să aibă posibilitatea sa presteze și alte servicii externe remunerate în afară de cele actuale prevăzută de legislație, ca și un cetățean de rând, care are posibilitatea prin cumul să presteze mai multe activități, deoarece statul nu se gândește să ofere funcționarului public cu statut special (MAI)o pensie decentă să se poată întreține.
12.	permisiune de a desfășura de activitate de antreprenor /auto/servise auto etc. care nu are tangență cu activitatea de serviciu
13.	Mai multe informații în mass-media
14.	Se recomandă elaborarea unei proceduri unitare și clare privind activitățile externe, cu definirea explicită a activităților supuse notificării sau autorizării, stabilirea unor criterii uniforme de evaluare și organizarea periodică a instruirilor pentru angajați. Acest lucru ar contribui la aplicarea consecventă a normelor și la prevenirea conflictelor de interese și a incompatibilităților.
15.	Sunt necesare reglementări clare fără a lăsa loc de interpretare
16.	Se consideră oportună elaborarea unei proceduri unice la nivelul MAI privind declararea, notificarea și autorizarea activităților externe ale funcționarilor publici cu statut special. Totodată, este necesară organizarea instruirilor periodice și stabilirea unor criterii clare pentru evaluarea riscurilor de conflict de interese și incompatibilitate
17.	Дополнительных замечаний нет
18.	Permiterea activităților de întreprinzător
19.	Se recomandă consolidarea cadrului intern privind activitățile externe prin elaborarea unor proceduri clare și uniforme de aplicare, care să stabilească criterii de evaluare, responsabilități și modalități de examinare a fiecărui caz. Este important ca mecanismul să aibă un caracter preponderent preventiv, prin informarea și consilierea angajaților, precum și prin identificarea din timp a eventualelor riscuri de conflict de interese, incompatibilitate sau afectare a atribuțiilor de serviciu. Totodată, pentru domeniul tehnologiilor informaționale, se recomandă acordarea unei atenții sporite activităților online, consultanței și participării în proiecte externe, având în vedere specificul profesional, accesul la informații și necesitatea protejării resurselor și intereselor instituției.
20.	Avem colegi care doresc să facă careva activități pentru a câștiga careva resurse financiare, din motivul salariului mic.