



MOLDOVA

Instituirea funcției de responsabil de integritate în administrația publică, în autoritățile și instituțiile publice și în întreprinderile aflate în proprietate publică

Februarie 2026

Traducere în limba română. Versiunea originală a documentului este cea în limba engleză. În caz de neconcordanță, prevalează versiunea în limba engleză.

Cuprins

Context	1
Abordarea metodologică	2
Cadrul conceptual: tipologia responsabililor de integritate	2
Definiții și temeuri juridice	3
Funcții și responsabilități	5
Condiții de muncă, stimulente și răspundere	7
Provocări de implementare.....	8
Situația din Republica Moldova.....	8
1. Poziționarea Republicii Moldova în cadrul comparativ	8
2. Mandatul și caracteristicile de bază în contextul Republicii Moldova.....	10
Compararea modelului Republicii Moldova cu modelele din Austria, Franța și Ucraina	13
Recomandări pentru Republica Moldova	14
Anexa I. Matrice comparativă a modelelor de responsabili de integritate	15

Context

Centrul Național Anticorupție (CNA) din Republica Moldova a solicitat Centrului pentru Integritate în Sectorul Apărării (CIDS) să examineze rolul responsabililor de integritate în administrațiile publice. Solicitarea se înscrie într-o tendință globală tot mai pronunțată în ultimele două decenii, perioadă în care această funcție a dobândit o importanță crescândă. Demersul urmărește să sprijine procesul decizional privind oportunitatea instituirii funcției de responsabil de integritate în instituțiile din Republica Moldova și, în cazul unei decizii favorabile, alegerea modelului adecvat de implementare. Ca răspuns,

CIDS a realizat un studiu comparativ axat pe trei țări – Austria, Franța și Ucraina – în vederea conturării unui model adaptat specificului Republicii Moldova.

Abordarea metodologică

Prezentul document de analiză aplică metodologia analizei instituționale comparative. Modelele selectate din Europa – Austria, Franța și Ucraina – sunt examinate prin prisma unui set structurat de variabile de proiectare instituțională, printre care mandatul, poziționarea instituțională, obligațiile de raportare, gradul de independență și relația cu organele centrale de supraveghere. Obiectivul nu este prezentarea unor studii de țară exhaustive, ci identificarea tipologiilor și a opțiunilor structurale relevante pentru necesitățile Republicii Moldova. Anexa I conține un tabel sinoptic al comparației.

Prin urmare, documentul examinează mai multe teme-cheie desprinse din experiențele Austriei, Franței și Ucrainei: definițiile și temeiurile juridice ale funcțiilor analizate; atribuțiile, responsabilitățile și funcțiile specifice; raporturile de subordonare, raportare și răspundere; condițiile de muncă și stimulentele; precum și principalele dificultăți întâmpinate în practică la punerea în aplicare.

Ținând seama de diversitatea cadrelor constituționale și a culturilor administrative, documentul nu susține preluarea mecanică a unor modele străine. Dimpotrivă, constatările comparative sunt utilizate pentru a fundamenta o abordare adaptată Republicii Moldova, compatibilă cu instituțiile naționale existente și cu competențele lor legale.

Cadrul conceptual: tipologia responsabililor de integritate

Înainte de examinarea cazurilor naționale, este utilă prezentarea succintă a cadrului conceptual și a principalelor categorii analitice. Documentul distinge două modele principale – modelul consultativ („soft”) și modelul de aplicare a legii („hard”) – fiecare având anumite variații interne.

- 1) Modelul „soft”: model consultativ sau de consiliere etică, axat în principal pe furnizarea de îndrumări în materie de etică, fără monitorizarea conformității și fără coordonare centralizată (responsabilii de integritate acționează exclusiv în cadrul instituției în care lucrează).
- 2) Modelul „hard”: model de conformitate și control, bazat pe un mecanism structurat de supraveghere, care include o dimensiune de aplicare a legii, activități de monitorizare și investigare, obligații de raportare și coordonare centralizată.

Austria și Franța se încadrează în principal în primul model, iar Ucraina se apropie de al doilea. Tipologia responsabililor de integritate evidențiază variabile-cheie de proiectare pe care factorii de decizie din Republica Moldova le-ar putea lua în considerare:

- accent pe consiliere sau accent pe conformitate

- control intern instituțional (descentralizat) sau control centralizat exercitat de un organ extern, cum ar fi o agenție centrală anticorupție
- orientare preventivă sau orientare spre aplicarea legii

Definiții și temeuri juridice

În Austria, sistemul include responsabili de integritate (denumiți *Integritätsbeauftragte*), care lucrează în paralel cu responsabilii cu conformitatea. Franța aplică o abordare duală, desemnând atât consilieri deontologici (*référénts déontologues*), cât și responsabili anticorupție (*référénts anticorruption*), pe lângă alți responsabili desemnați (*référénts laïcité*, *référénts alerte* etc.). În Ucraina, cadrul juridic atribuie responsabililor anticorupție o serie de atribuții de consiliere, aplicare a legii și raportare, aceștia menținând o anumită legătură cu Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC). Prezentul document analizează și compară asemănările și deosebirile dintre aceste modele și propune opțiuni pentru Republica Moldova.

Dezvoltarea funcțiilor dedicate menținerii integrității și combaterii corupției este deosebit de complexă în toate cele trei contexte naționale. Complexitatea rezultă adesea din lipsa de claritate cu privire la orientarea prioritară a acestor funcții: aplicarea legii, consilierea sau o combinație a celor două. Pe măsură ce mandatul responsabililor se extinde, capacitatea lor de a-și îndeplini eficient atribuțiile poate fi tot mai suprasolicitată.

1. Austria: responsabilii de integritate și responsabilii cu conformitatea

În Austria, responsabilii de integritate sunt specialiști care promovează integritatea și prevenirea corupției, iar activitatea lor se poate suprapune cu cea a responsabililor cu conformitatea. Principalele lor atribuții includ sensibilizarea și consilierea funcționarilor publici de la toate nivelurile – federal, al landurilor și local. De aceste îndrumări pot beneficia funcționarii publici, demnitarii și funcționarii de rang înalt, precum și angajații întreprinderilor aflate în proprietate publică.

Rețeaua Responsabililor de Integritate (NIO, acronimul oficial în limba engleză) a fost înființată în 2016 de Biroul Federal Anticorupție al Austriei (BAK, acronimul oficial în limba germană), care funcționează în cadrul Ministerului Federal de Interne. BAK, creat în 2010 ca entitate distinctă de Direcția Generală pentru Securitate Publică, are misiunea legală de a preveni și combate corupția. Printre atribuțiile sale se numără investigarea abaterilor comise de polițiști, colaborarea cu parchetul central competent pentru urmărirea penală a faptelor de corupție și de criminalitate organizată, precum și cooperarea internațională cu organizațiile anticorupție.

Departamentul 2 al BAK se concentrează pe prevenire, educație și parteneriate cu organisme internaționale anticorupție. Unul dintre principalele sale instrumente este NIO, ai cărei participanți provin din fiecare minister federal, precum și din landuri, municipalități, universități, întreprinderi publice, Asociația Austriacă a Orașelor și Comunelor și Curtea de Conturi. În prezent, NIO are aproximativ 200 de membri.

Deși atribuțiile lor se pot suprapune uneori, în Austria responsabilii de integritate și responsabilii cu conformitatea rămân distincți din punct de vedere operațional. Responsabilii cu conformitatea activează în Cancelaria Federală, în fiecare minister și în instituțiile individuale.

Atribuția de prevenire a corupției conferită responsabililor de integritate se concentrează pe consiliere, formare și sensibilizare cu privire la principiile și valorile fundamentale ale integrității, obiectivității, discreției, încrederii și aprecierii. Beneficiarii sunt atât managerii și funcționarii publici cu funcții de execuție, cât și societatea civilă.

2. Franța: consilierii deontologici și responsabilii anticorupție

Funcția de *référént déontologue* (consilier deontologic sau consilier de etică) a fost instituită prin Legea nr. 83-634 din 1983, care a acordat tuturor funcționarilor publici dreptul de a consulta un consilier în materie de etică. Legea nr. 2016-483 din 2016 și Decretul nr. 2017-519 au detaliat ulterior rolul și procedura de desemnare. Începând cu 1 ianuarie 2025, Codul general al funcției publice (articolele L. 124-2–L. 124-12) consolidează aceste prevederi și impune tuturor autorităților din serviciul public să le ofere funcționarilor îndrumări etice privind obligațiile legale și standardele aplicabile exercitării atribuțiilor, în special în raport cu valorile serviciului public: imparțialitatea, integritatea, laicitatea și limitele obligației de supunere ierarhică. Consilierul deontologic contribuie la prevenirea corupției prin furnizarea de informații și îndrumări care susțin valorile și principiile serviciului public.

Fiecare instituție publică trebuie să asigure o funcție de consiliere etică, fie în cadrul propriei structuri, fie în comun cu alte instituții, pentru: 1) a oferi consiliere privind conflictele de interese; 2) a furniza îndrumări privind standardele de etică; și 3) a aborda aspecte precum ocuparea unor funcții după încetarea raportului de serviciu (fenomenul „ușilor rotative”), cumulul de activități și acceptarea cadourilor sau a avantajelor personale.

Numai instituțiile aflate sub incidența Codului general al funcției publice trebuie să desemneze consilieri deontologici, întrucât această funcție este prevăzută de Cod. Celelalte instituții ar trebui să instituie mecanisme fiabile pentru gestionarea problemelor de integritate și sprijinirea angajaților în soluționarea dilemelor etice, precum coduri de conduită, canale interne de raportare destinate avertizorilor de integritate, mecanisme de control intern și hărți ale riscurilor de corupție.

Agenția Franceză Anticorupție (AFA), aflată sub autoritatea Ministerului Justiției și a Ministerului Bugetului, nu îi supraveghează direct pe consilierii deontologici. Cu toate acestea, în temeiul Legii din 2016 privind transparența, combaterea corupției și modernizarea vieții economice (Legea Sapin II)¹, AFA evaluează mecanismele de

¹Legea privind transparența, combaterea corupției și modernizarea vieții economice, cunoscută sub denumirea de Legea Sapin II, a fost promulgată la 9 decembrie 2016. Este un act normativ amplu în materie de combatere a corupției, care impune marilor companii franceze (cu cel puțin 500 de angajați și o cifră de afaceri de peste 100 de milioane EUR), precum și grupurilor de societăți, să implementeze măsuri stricte de conformitate, inclusiv un cod de conduită, cartografierea riscurilor și mecanisme de protecție a avertizorilor de integritate, sub supravegherea Agenției Franceze Anticorupție (AFA). Legea vizează corupția, traficul de influență și alte forme de conduită financiară ilicită, atât în Franța, cât și în străinătate.

integritate ale instituțiilor, inclusiv existența și independența consilierilor deontologici, claritatea atribuțiilor lor, documentarea activității de consiliere și coordonarea cu structurile anticorupție și juridice.

Spre deosebire de *référént déontologue*, funcția de *référént anticorruption* nu este instituită de legislația franceză, iar desemnarea sa nu este obligatorie. Totuși, entitățile aflate sub incidența articolului 17 din Legea Sapin II trebuie să implementeze un program de conformitate anticorupție, ceea ce presupune, în practică, atribuirea responsabilității interne pentru organizarea și aplicarea acestuia. AFA recomandă, cu titlu voluntar, desemnarea unei persoane sau a unei structuri care să promoveze politicile anticorupție (denumite *référénts anticorruption*). Acești responsabili ar urma să gestioneze evaluarea riscurilor de corupție, actualizarea codurilor de conduită, supravegherea canalelor interne de raportare destinate avertizorilor de integritate, participarea la demersurile disciplinare ulterioare și coordonarea serviciilor interne, inclusiv resurse umane, juridic, finanțe, achiziții și control intern.

3. Ucraina: responsabilii anticorupție (RA)

Denumirea scurtă de „responsabil anticorupție” desemnează două categorii distincte de persoane instituite prin Legea din 2014 privind prevenirea corupției. Deși beneficiază de garanții și au obligații legale diferite, în practică cele două categorii sunt greu de diferențiat: 1) „personalul autorizat pentru prevenirea și depistarea corupției” (care are, de regulă, statut de funcționar public); și 2) „personalul autorizat pentru implementarea programului anticorupție” (angajat în temeiul legislației muncii). Funcțiile ambelor categorii de responsabili anticorupție sunt aproape identice; diferențele privesc în principal procedurile de exercitare a atribuțiilor, de numire și de revocare. Garanțiile de independență sunt mai solide pentru persoanele cu statut de funcționar public decât pentru cele încadrate potrivit dreptului muncii.

Responsabilii anticorupție desfășoară activități de prevenire și depistare a corupției în principalele organe de stat, inclusiv ministere, în administrațiile regionale și municipalitățile locale, în entitățile juridice aflate în proprietatea statului și în alte domenii.

Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC) supraveghează și sprijină responsabilii anticorupție, analizează activitatea acestora și monitorizează declarațiile de avere, finanțarea partidelor politice, activitățile de lobby și aplicarea legislației anticorupție. ANPC oferă explicații, manuale, instruire și alte materiale de sprijin privind aspecte-cheie ale politicilor și procedurilor anticorupție. De asemenea, gestionează sesizările avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a acestora. Până în iunie 2025, ANPC a avut un departament dedicat coordonării responsabililor anticorupție; în prezent, aceste funcții sunt exercitate de mai multe departamente ale agenției.

Funcții și responsabilități

1. Austria: consiliere, formare și sensibilizare

Principalele atribuții ale responsabililor de integritate sunt:

- exercitarea rolului de punct de contact pentru promovarea integrității, prevenirea corupției și soluționarea întrebărilor privind conformitatea formulate de personal;
- consilierea funcționarilor de rang înalt cu privire la elaborarea și implementarea măsurilor anticorupție, precum programe de conformitate, coduri de conduită, orientări în materie de etică și inițiative de formare;
- monitorizarea și evaluarea indicatorilor și a factorilor de risc de corupție;
- sensibilizarea în cadrul departamentelor prin seminare, instruiri anticorupție și campanii de informare, precum și sprijinirea activităților de formare;
- furnizarea către personal a informațiilor și îndrumărilor relevante.

2. Franța: consiliere și formare

Principala atribuție a consilierilor deontologici constă în furnizarea de recomandări și îndrumări utile privind obligațiile și principiile etice care decurg din legislația funcției publice, prevăzute în special la articolele L. 121–L. 124 din Codul general al funcției publice. Consilierea poate viza următoarele teme:

- demnitatea, imparțialitatea, integritatea și probitatea;
- neutralitatea și laicitatea;
- prevenirea conflictelor de interese;
- respectarea secretului profesional și a obligației de discreție;
- comunicarea informațiilor către public;
- obligația de supunere ierarhică;
- obligația de declarare a intereselor și a averii înainte de ocuparea anumitor funcții;
- obligația de retragere din administrarea intereselor financiare personale înainte de ocuparea anumitor funcții (prin fonduri fiduciare sau alte instrumente);
- normele privind compatibilitatea cu desfășurarea unor activități profesionale externe.

În plus, consilierului deontologic dintr-un minister i se pot încredința procedurile de colectare și prelucrare a informațiilor furnizate de avertizorii de integritate, însă nu și protecția acestora.

Consilierul deontologic nu le oferă funcționarilor publici consultanță juridică în chestiuni precum recrutarea, evoluția în carieră sau procedurile disciplinare și nici nu acționează ca mediator între funcționar și instituția angajatoare. Respectarea principiilor etice de către personal intră în responsabilitatea conducătorului unității, nu a consilierului deontologic.

Deși legislația nu le impune în mod expres consilierilor deontologici să organizeze instruiri, furnizarea acestora este esențială pentru promovarea respectului față de principiile și valorile etice ale serviciului public și a aderării la acestea.

- ## 3. Ucraina: promovarea integrității, depistarea posibilelor abateri, raportarea faptelor de corupție, protecția avertizorilor de integritate și controlul activităților de lobby

Principalele funcții ale responsabililor anticorupție sunt:

- elaborarea și organizarea măsurilor anticorupție, controlul implementării acestora, precum și elaborarea politicilor și procedurilor anticorupție;
- organizarea evaluării riscurilor de corupție în activitatea entității, pregătirea măsurilor de eliminare a acestora și prezentarea propunerilor relevante conducătorului entității;
- acordarea de asistență metodologică și consultativă personalului în materia legislației anticorupție;
- luarea măsurilor pentru identificarea conflictelor de interese și facilitarea soluționării lor, precum și informarea conducătorului entității relevante – iar, în unele cazuri, și a ANPC – despre conflictul identificat și măsurile luate pentru soluționare;
- verificarea depunerii declarațiilor de avere de către persoanele obligate să declare și notificarea ANPC cu privire la orice încălcări conexe;
- monitorizarea respectării legislației anticorupție, inclusiv examinarea sesizărilor privind încălcările și verificarea prealabilă a integrității partenerilor contractuali;
- asigurarea protecției angajaților care au raportat încălcări, în conformitate cu legislația privind protecția avertizorilor de integritate;
- informarea conducătorului entității relevante, a ANPC sau a altor entități cu competențe speciale în domeniul combaterii corupției cu privire la încălcările legislației anticorupție;
- luarea măsurilor pentru identificarea încălcărilor cerințelor legale privind activitățile de lobby și raportarea încălcărilor identificate către ANPC.

Lista funcțiilor principale nu este exhaustivă și poate include atribuții suplimentare prevăzute de legislație.

Condiții de muncă, stimulente și răspundere

În Austria și Franța, responsabilii de integritate își asumă aceste atribuții pe lângă sarcinile lor obișnuite, în timp ce, în Ucraina, „responsabilul de integritate” reprezintă un post distinct, cu atribuții proprii clar delimitate.

În Austria și Ucraina nu se acordă stimulente sau prime suplimentare pentru exercitarea funcției de responsabil de integritate. În Franța, consilierii deontologici (*référénts déontologues*) au dreptul la o indemnizație de 750 EUR pe lună (Decizia Ministerului de Interne din 11 iunie 2025, Jurnalul Oficial nr. 0140 din 18 iunie 2025).

În cele trei țări, responsabilii de integritate sunt recrutați și încadrați într-un minister, într-o autoritate ori instituție publică sau într-o întreprindere publică și raportează conducătorului instituției respective, față de care răspund. În anumite cazuri, responsabilii anticorupție din Ucraina raportează și către ANPC.

Nu există condiții prealabile pentru desemnarea unui responsabil de integritate, cu excepția Franței, unde consilierii deontologici trebuie să fie funcționari publici din categoria A și să ocupe o funcție cel puțin egală cu cea de șef de birou (*chef de bureau*).

În Franța, consilierul deontologic ministerial prezidează un comitet ministerial restrâns și este asistat de acesta. Comitetul examinează proiectele de recomandări, proiectele

de avize, raportul anual și planul de lucru al tuturor consilierilor deontologici din rețeaua ministerului. Un comitet ministerial extins examinează toate chestiunile privind etica, precum și elaborarea orientărilor și schimbul de experiență în domeniu (Decizia din 21 ianuarie 2019, Jurnalul Oficial nr. 0021 din 25 ianuarie 2019).

În Ucraina, rolul ANPC poate influența activitatea responsabililor de integritate. ANPC oferă sprijin metodologic și îndrumări pentru pregătirea evaluărilor riscurilor de corupție și pentru alte sarcini; trebuie să autorizeze revocarea conducătorului unei unități autorizate pentru prevenirea și depistarea corupției dintr-un organ de nivel național; evaluează eficacitatea personalului autorizat pentru prevenirea și depistarea corupției; și interacționează cu responsabili anticorupție în diferite domenii, inclusiv conflictele de interese, declarațiile de avere și protecția avertizorilor de integritate.

Provocări de implementare

Cele două categorii de responsabili anticorupție din Ucraina, cu statut și garanții diferite, generează confuzie. Continuă dezbateră dacă acești responsabili ar trebui să rămână angajați ai organelor pe care le supraveghează sau să fie detașați de ANPC. Responsabilitățile solicitante și complexe, împreună cu deficitul de personal și resursele limitate ale unităților anticorupție – în special la nivel regional și local – pot diminua eficacitatea acestora.

În Franța, consilierii deontologici (*référénts déontologues*) se confruntă cu provocări importante, precum menținerea independenței și imparțialității depline față de superiorii ierarhici, garantarea unei confidențialități stricte și gestionarea conflictelor de interese complexe. Trecerea de la un rol de supraveghere la unul axat pe sprijin și îndrumare practică – prin educarea personalului cu privire la practicile etice – este dificilă. Consilierii deontologici sunt adesea consultați în chestiuni sensibile și complexe, precum laicitatea, conflictele de interese, cumulul de funcții și respectarea confidențialității. Insuficiența resurselor le poate afecta și mai mult capacitatea de a-și exercita eficient funcția.

Abordarea Austriei este mai simplă decât cele din Ucraina și Franța. Cu sprijinul BAK și al rețelei sale, responsabili de integritate oferă consiliere în chestiuni etice și se concentrează în principal pe sensibilizarea și instruirea administrației publice și a societății civile. O provocare majoră a fost asigurarea resurselor necesare pentru a răspunde cererii crescânde de instruire de bază în domeniul integrității și al combaterii corupției. Delimitarea atribuțiilor responsabililor de integritate de cele ale responsabililor cu conformitatea nu este întotdeauna simplă.

Situația din Republica Moldova

1. Poziționarea Republicii Moldova în cadrul comparativ

Analiza comparativă de mai sus arată că modelele de responsabili de integritate din Europa se înscriu pe un spectru. La un capăt se află abordările axate pe consiliere,

precum cele din Austria și Franța, concentrate în principal pe îndrumare și consultare etică. La celălalt capăt se află modelul orientat spre conformitate, instituționalizat în Ucraina, caracterizat prin monitorizare structurată, obligații de raportare și coordonare metodologică centralizată.

Prin urmare, în contextul posibilei introduceri a funcției de responsabil de integritate în Republica Moldova, întrebarea nu este dacă o asemenea funcție ar trebui să existe *in abstracto*, ci cum ar trebui poziționată pe acest spectru, având în vedere cadrul juridic și arhitectura instituțională existente, precum și evoluțiile anterioare. În ultimul deceniu, Republica Moldova a elaborat un cadru juridic amplu în materie de integritate, care include:

- Legea integrității nr. 82/2017;
- Legea nr. 132/2016 și Legea nr. 133/2016, care reglementează declarațiile de avere și interese personale sub supravegherea Autorității Naționale de Integritate (ANI);
- Legea nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate;
- Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, aplicată de Centrul Național Anticorupție (CNA);
- regimul juridic al cadourilor, prevăzut de Legea integrității și de Hotărârea Guvernului nr. 116/2020.

În ansamblu, aceste instrumente formează un cadru de reglementare complex. Principala provocare nu este absența reglementării, ci, mai degrabă: fragmentarea responsabilităților în materie de integritate între instituții și în interiorul acestora; capacitatea inegală de implementare, în special în autoritățile publice mai mici; și coordonarea limitată dintre mecanismele interne de prevenire și organele externe de supraveghere.

În consecință, introducerea funcției de responsabil de integritate în Republica Moldova nu ar trebui concepută ca instituirea unui nivel suplimentar de aplicare a legii. Funcția ar putea fi privită, mai degrabă, ca un instrument de consolidare a culturii integrității instituționale și de asigurare a coerenței între obligațiile de integritate deja existente.

Contextul Republicii Moldova sugerează că un model pur consultativ, similar abordărilor din Austria și Franța, ar putea să nu remedieze suficient lacunele existente în materie de implementare. Rămâne însă întrebarea fundamentală dacă responsabilii de integritate ar trebui și ar putea să acopere aceste lacune sau dacă, dimpotrivă, sunt necesare alte mecanisme instituționale.

În același timp, preluarea integrală a arhitecturii ucrainene de asigurare a conformității ar risca să genereze dublări instituționale, în special având în vedere competențele de verificare deja stabilite ale ANI și mandatul preventiv și de investigare al CNA.

În acest cadru comparativ, pentru Republica Moldova pare cel mai potrivit un model orientat spre prevenire, situat între cadrele etice pur consultative din Austria și Franța și arhitectura de control al conformității din Ucraina. Un asemenea model ar urmări:

- să ofere consiliere și îndrumări etice;

- să contribuie la mecanismele interne de coordonare a integrității și de asigurare a conformității;
- să delimiteze clar competențele instituționale în raport cu organele externe de supraveghere;
- să fie fezabil în raport cu capacitatea administrativă a Republicii Moldova.

Preluând selectiv orientarea spre conformitate observată în Ucraina, modelul ar putea include elemente interne de monitorizare și raportare, limitând însă în mod clar rolul la funcții preventive, fără atribuții de aplicare a legii. Astfel, modelul ar contribui la implementarea cadrului de integritate existent fără a genera suprapuneri instituționale, birocrațizare excesivă sau riscuri de dublare a funcțiilor de aplicare a legii, care ar rămâne în competența altor instituții ale sistemului.

În cadrul acestei abordări, funcția ar fi concepută ca o funcție de coordonator intern pentru prevenirea corupției, care ar putea purta denumirea de „responsabil/ă de integritate”.

2. Mandatul și caracteristicile de bază în contextul Republicii Moldova

2.1 Coordonarea mecanismelor de integritate instituțională

Spre deosebire de modelele consultative axate în principal pe consilierea etică individuală, responsabilul de integritate din Republica Moldova s-ar concentra pe consiliere și coordonare la nivel de sistem. Principalele responsabilități ar putea include:

- menținerea și actualizarea periodică a planurilor de integritate instituțională sau a planurilor anticorupție;
- monitorizarea implementării recomandărilor rezultate din evaluările integrității instituționale sau formulate de organisme internaționale anticorupție;
- raportarea periodică către conducerea instituției cu privire la progresele înregistrate în implementare.

Accentul ar rămâne pe coordonare și monitorizarea ulterioară, nu pe controlul sau verificarea de fond.

2.2 Asigurarea respectării procedurale a obligațiilor de integritate

Reflectând dimensiunea orientată spre conformitate identificată în modelul ucrainean, responsabilul de integritate din Republica Moldova ar putea supraveghea procesele formale de conformitate din instituție, inclusiv:

- monitorizarea respectării termenelor de depunere a declarațiilor de avere și de interese, fără evaluarea conținutului acestora;
- asigurarea funcționării procedurilor interne privind conflictele de interese și incompatibilitățile;
- supravegherea ținerii registrelor de cadouri și a documentației aferente.

Verificarea de fond și aplicarea legii ar rămâne în competența exclusivă a ANI, a CNA și a altor autorități abilitate prin lege.

2.3 Coordonarea mecanismelor de avertizare de integritate

În conformitate cu Legea nr. 165/2023, responsabilul de integritate ar putea asigura că:

- canalele interne de raportare sunt funcționale și accesibile;
- sunt respectate confidențialitatea și garanțiile procedurale;
- sesizările sunt direcționate în mod corespunzător către autoritățile competente, atunci când legea impune acest lucru.

Ca și în modelele consultative analizate, funcția ar rămâne preventivă și procedurală, nu investigativă.

2.4 Furnizarea de instruire și desfășurarea activităților de sensibilizare

Dimensiunea preventivă – caracteristică experiențelor Austriei și Franței – ar putea fi păstrată prin:

- sesiuni introductive pentru personalul nou-numit;
- instruirii specifice pentru funcțiile cu risc ridicat (de exemplu, achiziții publice, inspecții, autorizare și recrutarea personalului);
- elaborarea unor ghiduri interne practice.

Acest element consolidează capacitatea instituțională și completează coordonarea conformității procedurale.

2.5 Asigurarea legăturii instituționale

Responsabilul de integritate ar putea îndeplini și următoarele roluri:

- punct de contact al CNA în materie de prevenire;
- interfață de coordonare cu ANI în chestiuni de conformitate sistemică, fără intervenție în evaluarea cazurilor individuale.

2.6 Delimitarea competențelor

Analiza comparativă de mai sus subliniază necesitatea definirii precise a mandatelor pentru a evita suprapunerile instituționale. Aspectul este deosebit de relevant pentru Republica Moldova, având în vedere autoritățile existente și rolurile CNA și ANI. O asemenea delimitare menține echilibrul instituțional dintre coordonarea preventivă internă și supravegherea externă. Definirea juridică clară a competențelor ar fi esențială pentru evitarea suprapunerilor și asigurarea coerenței cadrului de integritate al Republicii Moldova.

În consecință, responsabilul de integritate nu ar exercita următoarele funcții:

- efectuarea investigațiilor;
- efectuarea testelor de integritate sau a măsurilor de control sub acoperire;
- verificarea pe fond a declarațiilor de avere și de interese;
- aplicarea sancțiunilor disciplinare;
- înlocuirea funcțiilor de audit intern;
- exercitarea competențelor de aplicare a legii sau a competențelor cvasi-investigative.

2.7 Poziționarea instituțională și garanțiile

Practica comparativă arată că eficacitatea responsabililor de integritate depinde atât de mandatul lor, cât și de poziționarea în ierarhia administrativă. Modelele preventive eficiente necesită garanții structurale adecvate. În contextul Republicii Moldova, acestea ar putea include:

- o linie directă de raportare către conducătorul instituției;
- definirea legală a mandatului în legislația primară sau într-un cadru de reglementare distinct;
- garanții care susțin independența funcțională, inclusiv protecția împotriva concedierii arbitrare;
- standarde minime de calificare și cerințe de formare clar definite.

Includerea acestor elemente ar consolida credibilitatea și eficacitatea funcției ca mecanism intern de coordonare, evitând caracterul pur formal. În lipsa unor garanții adecvate, funcția riscă să devină marginală sau simbolică în practică.

2.8 Rolul CNA din Republica Moldova

Dacă Republica Moldova adoptă un model orientat spre prevenire, CNA și-ar putea asuma un rol central de coordonare metodologică a responsabililor de integritate, preluând unele elemente de coordonare centralizată observate în experiența ucraineană.

Un asemenea rol ar putea include:

1. elaborarea unor modele standardizate pentru planurile de integritate și pentru raportare;
2. furnizarea unor programe de formare a formatorilor;
3. crearea unei rețele profesionale a responsabililor de integritate;
4. emiterea unor îndrumări preventive;
5. centralizarea raportărilor anonimizate pentru identificarea riscurilor sistemice de integritate.

În același timp, trebuie păstrat caracterul preventiv al funcției. Responsabilii de integritate ar rămâne mecanisme interne de coordonare și nu ar trebui transformați în extensii ale structurilor de investigare sau de aplicare a legii.

2.9 Model flexibil și adaptat

Arhitectura administrativă a Republicii Moldova necesită soluții diferențiate, nu o abordare uniformă. Experiența comparativă evidențiază și importanța proporționalității în proiectarea cadrului aplicabil responsabililor de integritate.

Având în vedere diversitatea administrației publice din Republica Moldova, un model uniform ar putea să nu fie adecvat. Prin urmare, ar putea fi luată în considerare o abordare diferențiată pe niveluri, care să includă:

- instituții mari sau cu un nivel ridicat de risc (de exemplu, autorități centrale, întreprinderi importante aflate în proprietate publică și entități care gestionează

bugete substanțiale pentru achiziții publice): desemnarea unui responsabil de integritate cu normă întreagă sau a unei mici unități de conformitate;

- instituții mijlocii: desemnarea unui responsabil de integritate cu fracțiune de normă și cu un volum de timp protejat în mod oficial;
- autorități publice locale mici: soluții comune sau intermunicipale, pentru a asigura fezabilitatea și utilizarea eficientă a resurselor.

Un asemenea model flexibil și adaptat ar diminua riscul unei sarcini administrative excesive și ar reduce probabilitatea unei conformități pur formale sau simbolice.

Compararea modelului Republicii Moldova cu modelele din Austria, Franța și Ucraina

Modelul Republicii Moldova ar fi diferit de abordările din Austria, Franța și Ucraina prezentate mai sus. Deși ar prelua selectiv elemente din fiecare model, nu ar reproduce integral niciunul dintre cele trei. Poziționarea sa reflectă încercarea de a adapta experiența comparativă la contextul instituțional și administrativ specific al Republicii Moldova.

1. Comparatie cu Austria

În Austria, responsabilii de integritate exercită în principal funcții de consiliere și sensibilizare, cu un accent puternic pe îndrumarea în materie de etică, consultarea internă și promovarea unei culturi preventive. Modelul este descentralizat și se bazează în mare măsură pe mecanisme necoercitive de coordonare și pe rețele profesionale.

Abordarea propusă pentru Republica Moldova s-ar diferenția de acest cadru prin atribuirea unor responsabilități mai clare de coordonare a conformității procedurale. Pe lângă sprijinul consultativ, responsabilul de integritate din Republica Moldova și-ar asuma sarcini structurate de monitorizare a implementării planurilor de integritate, de coordonare a procedurilor de avertizare de integritate și de urmărire a respectării obligațiilor formale.

În același timp, modelul Republicii Moldova ar păstra caracterul preventiv al experienței austriece, evitând atribuirea unor competențe de investigare sau de aplicare a legii.

2. Comparatie cu Franța

Modelul francez al *référént déontologue* se concentrează pe consilierea etică individuală și pe dreptul funcționarilor publici la consultare confidențială. Deși cadrul francez mai larg de integritate include mecanisme instituționale de conformitate, *référént déontologue* funcționează în principal ca un consilier în chestiuni deontologice.

În schimb, modelul propus pentru Republica Moldova ar depăși consilierea etică individualizată și ar include coordonarea mecanismelor de integritate. Deși funcțiile consultative s-ar păstra, responsabilul de integritate din Republica Moldova ar urma să supravegheze funcționarea procedurilor interne de conformitate într-un mod mai structurat și mai bine documentat.

3. Comparație cu Ucraina

Modelul ucrainean, coordonat de ANPC, instituie în mod obligatoriu unități sau responsabili anticorupție autorizați, cu obligații formalizate de conformitate, monitorizare și raportare. Acest model se bazează în mare măsură pe conformitate și este integrat într-o arhitectură de supraveghere centralizată.

Abordarea propusă pentru Republica Moldova este mai apropiată de această orientare spre conformitate decât de modelele consultative observate în Austria și Franța. Modelul include elemente structurate de coordonare, monitorizare și raportare și prevede un rol metodologic pentru CNA.

Cu toate acestea, modelul nu susține preluarea integrală a arhitecturii ucrainene. Având în vedere dimensiunea mai redusă a administrației Republicii Moldova și competențele deja stabilite ale ANI, responsabilul de integritate nu ar exercita funcții de investigare, verificare sau aplicare a legii. Rolul ar rămâne orientat spre prevenire și axat pe procesele interne.

Recomandări pentru Republica Moldova

1. Republica Moldova ar putea decide să nu instituie deloc funcția de responsabil de integritate și să se bazeze, în schimb, pe structurile instituționale de conducere existente pentru a asigura aplicarea legilor anticorupție și promovarea integrității publice. Având în vedere cadrul juridic anticorupție deja complex al Republicii Moldova, această opțiune nu ar trebui exclusă.
2. Dacă Republica Moldova instituie funcția de responsabil de integritate, ar trebui să adopte o abordare cât mai simplă și mai ușor de gestionat, bazându-se, în măsura posibilului, pe mecanismele organizaționale sau instituționale existente.
3. Responsabilii de integritate ar trebui concepuți în mod expres ca instrumente pentru dezvoltarea unei culturi a integrității în toate sferele vieții publice, inclusiv în administrația publică, în toate categoriile de autorități și instituții publice și în întreprinderile aflate în proprietate publică.
4. Responsabilii de integritate ar trebui să se concentreze pe sensibilizare și instruire, prin evenimente publice și cursuri, precum și pe consilierea autorităților publice și a angajaților, mai degrabă decât să acționeze ca agenți de aplicare a legii sau responsabili cu conformitatea.
5. La instituirea funcției de responsabil de integritate, atribuțiile, competențele, răspunderea și condițiile de muncă ar trebui stabilite în mod clar.
6. Cultura administrativă a Republicii Moldova ar putea favoriza modelul strict de conformitate al Ucrainei în detrimentul abordărilor mai puțin coercitive utilizate în Austria și Franța. Totuși, pentru funcționarii publici și angajații din sectorul public al Republicii Moldova, ar putea fi mai util un rol consultativ care să promoveze integritatea publică în administrație și în autoritățile și instituțiile publice, întrucât normele disciplinare și Codul penal asigură deja conformitatea.

Anexa I. Matrice comparativă a modelelor de responsabili de integritate

Variabilă de proiectare	Austria	Franța	Ucraina	Modelul propus pentru Republica Moldova
<i>Temei juridic</i>	Reglementări administrative și cadre ministeriale care instituie responsabili de integritate în ministerele federale.	Funcție codificată în Codul general al funcției publice (réfèrent déontologue).	Cadru legal care impune unități/responsabili anticorupție autorizați, coordonați de Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției (ANPC).	Urmează să fie definit în legislația primară sau într-o reglementare distinctă din cadrul de integritate al Republicii Moldova.
<i>Caracterul desemnării</i>	Desemnare în cadrul instituțiilor; funcția nu este obligatorie în mod uniform pentru toate entitățile.	Acces obligatoriu la un réfèrent déontologue; desemnarea este necesară în autoritățile și instituțiile din serviciul public.	Instituire obligatorie a unor unități sau responsabili anticorupție autorizați în instituțiile publice.	Desemnare structurată, eventual diferențiată pe niveluri, în funcție de dimensiunea instituției și de profilul de risc.
<i>Orientare principală</i>	Consultativă și preventivă, axată pe etică.	Consiliere și îndrumare deontologică.	Model de control al conformității, cu monitorizare structurată și supraveghere centralizată.	Model de coordonare orientat spre prevenire.
<i>Funcții principale</i>	Consiliere în materie de etică; sensibilizare; participare la rețele profesionale; consultare internă.	Consultare etică confidențială; îndrumări privind conflictele de interese.	Monitorizarea implementării programelor anticorupție; raportarea privind conformitatea; evaluarea riscurilor; legătura cu ANPC.	Coordonarea planurilor de integritate; monitorizarea conformității procedurale; coordonarea mecanismelor de avertizare de integritate; formare și sensibilizare; legătura cu CNA și ANI.
<i>Competențe de investigare</i>	Niciuna.	Niciuna.	Nu are competențe de investigare penală, dar exercită funcții structurate de supraveghere a conformității.	Niciuna. Sunt excluse explicit competențele de investigare, verificare sau aplicare a legii.
<i>Verificarea declarațiilor de avere</i>	Nu se aplică.	Nu se aplică.	Integrată într-o arhitectură mai amplă de monitorizare a conformității.	Fără verificare de fond; competența rămâne a Autorității Naționale de Integritate (ANI).
<i>Competență disciplinară</i>	Niciuna.	Niciuna.	Poate declanșa proceduri interne de conformitate, dar nu investigații penale.	Niciuna. Nu are competențe disciplinare.
<i>Mecanism central de coordonare</i>	Coordonare necoercitivă („soft”); rețele profesionale la nivel federal.	Coordonare instituțională în cadrul ierarhiei administrative.	Coordonare metodologică și a raportării, puternic centralizată, exercitată de ANPC.	Coordonare metodologică exercitată de Centrul Național Anticorupție (CNA), limitată la îndrumări, formare, modele și agregarea informațiilor anonimizate, fără supraveghere investigativă.

Obligații de raportare	Raportare formală limitată, bazată pe activitatea de consiliere.	Limitate; în principal consultative.	Raportare structurată către autoritatea centrală privind implementarea conformității.	Raportare internă către conducătorul instituției; posibilă raportare agregată și anonimată către CNA.
Gradul de independență instituțională	Funcție integrată în ierarhia instituțională; situația variază de la un minister la altul.	Funcție integrată în ierarhie, cu accent pe garanțiile de confidențialitate.	Definit prin lege în cadrul structurilor instituționale de conformitate.	Mandat definit juridic; raportare directă către conducerea instituției; sunt recomandate garanții de bază ale independenței funcționale.
Model de implementare	Funcție integrată în rolurile administrative existente.	Funcție integrată în structurile serviciului public.	Unități/responsabili de conformitate obligatorii în instituții.	Posibil model diferențiat, proporțional și flexibil: normă întreagă în instituțiile cu risc ridicat; fracțiuni de normă sau soluții comune în entitățile mai mici.
Riscul suprapunerii instituționale	Scăzut, datorită accentului consultativ.	Scăzut, datorită accentului consultativ.	Moderat, în funcție de coordonarea cu alte organe de supraveghere.	Diminuat prin delimitarea juridică explicită față de competențele CNA și ANI.
Caracterizarea generală a modelului	Model consultativ/de consiliere etică.	Model consultativ/de îndrumare deontologică.	Model de control al conformității, cu supraveghere centralizată.	Model de coordonare orientat spre prevenire, adaptat dimensiunii instituționale și cadrului juridic al Republicii Moldova.

Notă metodologică

Matricea comparativă de mai sus este concepută ca instrument analitic pentru a facilita comparația structurată dintre jurisdicțiile selectate. Ea nu urmărește să ofere o prezentare exhaustivă a fiecărui sistem național și nici nu presupune o echivalență funcțională deplină între instituțiile care activează în contexte constituționale și administrative diferite.

Trebuie avute în vedere mai multe limitări metodologice:

1. Diferențe contextuale

Modelele de responsabili de integritate funcționează în cadrul unor tradiții juridice, culturi administrative și structuri de guvernare distincte. Competențele instituționale care pot părea similare în descrierea formală pot diferi substanțial în practică.

2. Domeniul de aplicare al comparației

Matricea se concentrează asupra unor variabile de proiectare relevante pentru discuția de politici publice din Republica Moldova, precum mandatul, independența, obligațiile de raportare și coordonarea centrală. Ea nu cuprinde toți factorii operaționali, politici sau culturali care influențează eficacitatea.

3. Evoluția instituțională

Cadrele de integritate din jurisdicțiile examinate continuă să evolueze. Modificările legislative, reformele administrative sau schimbările practicii instituționale pot modifica, în timp, domeniul de aplicare și modul de funcționare al responsabililor de integritate.

4. Limite privind transferabilitatea

Modelele comparative nu pot fi transpuse mecanic. Scopul comparației este identificarea elementelor de proiectare și a opțiunilor structurale, nu recomandarea reproducerii unui singur model național.

În consecință, modelul propus pentru Republica Moldova ar trebui înțeles ca o adaptare întemeiată pe experiența comparativă, nu ca o transpunere directă a unor aranjamente instituționale străine.