

RAPORT ANTICORUPȚIE

2024 - 2025

Chișinău, 2026

Acest raport a fost elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) în cadrul Proiectului „Core support to the CAPC”, cu sprijinul Suediei.

Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.

Cuprins

ABREVIERI	4
SUMAR EXECUTIV	5
INTRODUCERE	10
1. ANGAJAMENTELE ANTICORUPȚIE ASUMATE DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA ÎN PROCESUL DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ.....	11
1.1. Contextul general și evoluția procesului de aderare.....	11
1.2. Cadrul strategic și documentele de planificare	12
1.3. Realizări și restanțe în implementarea angajamentelor anticorupție	13
II. REFORMA JUSTIȚIEI: POLITICI PUBLICE ȘI MECANISME DE PRE-VETTING ȘI VETTING	24
2.1. Strategia de reformă a justiției 2022–2025: scopuri, obiective și realizări.....	24
2.2. Pre-vetting și Vetting vs. independența justiției.....	28
2.3. Barometrul încrederii: percepția publică asupra justiției (2021–2025).....	34
3. PROVOCĂRI ȘI LIMITELE MECANISMULUI AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE.....	36
3.1. Cadrul normativ național vs. Directiva UE: evoluții și neconformități	36
3.2. Eficiența mecanismului în cifre: practica CNA și a Avocatului Poporului.....	38
4. CONTROLULUI AVERII: URMĂRIREA AVERII NEJUSTIFICATE ȘI ÎMBOGĂȚIRII ILICITE	39
4.1. Regresul normativ și afectarea independenței instituționale a ANI.....	39
4.2. Dinamica activității de control: prioritate pe avere și sancțiuni administrative.....	40
4.3. Ineficiența mecanismelor de sancționare: blocaje în urmărirea averii nejustificate și a îmbogățirii ilicite.....	42
5. CORUPȚIA ÎN PROCESUL ELECTORAL	44
5.1. Integritatea electorală: repere conceptuale și cadrul general	44
5.2. Mecanismele de sancționare a coruperii electorale: inovații legislative vs. asimetrii în aplicare	45
6. RECUPERAREA BUNURILOR INFRAȚIONALE.....	47
6.1. Contextul strategic și consolidarea cadrului normativ	47
6.2. Instituțiile responsabile și dinamica performanței operaționale.....	49
6.3. Cooperarea internațională și alinierea la bunele practici europene.....	50
6.4. Perspective strategice pentru perioada 2025–2026	51
7. ACCESUL LA INFORMAȚIE ȘI TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL.....	52
7.1. Modernizarea cadrului normativ: evoluții legislative și restanțe.....	52
7.2. Aplicarea practică a dreptului de acces la informațiile de interes public	53
7.3. Respectarea transparenței decizionale în activitatea autorităților publice și a Parlamentului	54
8. INTEGRITATEA ȘI TRANSPARENȚA ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE.....	56
8.1. Contextul general și dinamica pieței achizițiilor publice	56
8.2. Vulnerabilități și riscuri de corupție în sistemul achizițiilor publice.....	57
8.3. Armonizarea cu acquis-ul UE, reforma legislativă și provocările digitalizării	58
9. INTEGRITATEA ÎN AFACERI.....	60
9.1. Contextul actual și evoluția cadrului de reglementare a integrității în mediul de afaceri	60
9.2. Conformitatea în practică: instrumente de integritate și standarde implementate de companii.....	61

ABREVIERI

ACN	Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia
ADJAJ	Agenția Digitalizare în Justiție și Administrare Judecătorească
AGEPI	Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
APC	Autorități Publice Centrale
APL	Autorități Publice Locale
ARBI	Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale
BOP	Barometrului Opiniei Publice
CAPC	Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției
CEC	Comisia Electorală Centrală
CtEDO	Curtea Europeană pentru Drepturile Omului
CILC	Centrul pentru cooperare juridică internațională
CMC	Consiliul Municipal Chișinău
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNIE	Comisia Națională pentru Integrare Europeană
CRJM	Centrul de Resurse Juridice din Moldova
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
EPP	European People's Party Group
FP	Foaia de Parcurs
GRECO	Grupul Statelor împotriva Corupției
HG	Hotărâre de Guvern
IPRE	Institutul pentru Politici și Reforme Europene
IRI	Institutul Republican Internațional
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MDL	Leul moldovenesc
MF	Ministerul Finanțelor
MONEYVAL	Comitetul de Experti al Consiliului Europei pentru Evaluarea Măsurilor de Combatere a Spălării Banilor și a Finanțării Terorismului
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
MS	Ministerul Sănătății
OAP	Oficiul Avocatului Poporului
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OGP	Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă
PA	Procuratura Anticorupție
PACCO	Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate
PNA	Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru perioada 2025-2029
PNIA	Programul național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028
UE	Uniunea Europeană

SUMAR EXECUTIV

Raportul anticorupție 2024–2025 oferă o analiză cuprinzătoare a evoluțiilor din Moldova în domeniul integrității publice și prevenirii corupției, într-un context marcat puternic de procesul de aderare la Uniunea Europeană. Combaterea corupției a devenit o prioritate națională și un criteriu esențial în negocierile de aderare la UE, fiind strâns legată de capitolul de negociere privind justiția și drepturile fundamentale (Capitolul 23) și de standardele UE în materie de stat de drept. Astfel, în ultimii doi ani, angajamentele anticorupție asumate față de UE au catalizat mai multe reforme structurale și acțiuni concrete, însă au scos la iveală și deficiențe persistente instituționale. Raportul trece în revistă aceste progrese și restanțe, oferind o imagine de ansamblu asupra stării eforturilor anticorupție și integritate în Republica Moldova la finalul anului 2025.

I. Angajamentele anticorupție asumate de către Republica Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană

Raportul constată un progres moderat în ceea ce privește realizarea angajamentelor anticorupție asumate în contextul aderării la Uniunea Europeană. Până la finele anului 2025, doar două dintre cele 16 acțiuni monitorizate în Programul Național de Aderare 2025–2029 și documentele strategice conexe au fost realizate integral – cele privind combaterea corupției electorale și regimul juridic al cadourilor. Alte două au fost implementate parțial, una (Planul de deoligarhizare) rămâne nerealizată, iar 11 sunt în curs de implementare, unele fără progrese vizibile. Multe dintre aceste măsuri sunt acțiuni continue sau cu termene de aplicare în anii următori.

Societatea civilă – inclusiv CAPC – și partenerii internaționali au contribuit activ prin analize independente, sondaje și activități de monitorizare, scoțând în evidență atât pașii pozitivi (precum îmbunătățirea cadrului legal și instituirea unor noi mecanisme), cât și deficiențele persistente, cum ar fi întârzierile cronice sau lipsa de impact concret al unor reforme adoptate.

Aderarea la UE continuă să fie cel mai important catalizator politic pentru reformele anticorupție, însă raportul subliniază că, în pofida progreselor înregistrate, ritmul de implementare trebuie accelerat pentru a corespunde angajamentelor asumate și așteptărilor societății și ale partenerilor europeni.

II. Reforma justiției: politici publice și mecanisme de Pre-Vetting și Vetting

Perioada ultimilor ani a marcat o etapă de tranziție complexă în justiție, caracterizată printr-un avans normativ semnificativ, dar o aplicare practică fragmentată și instabilă. Deși gradul de implementare a Strategiei sectoriale este estimat între 62–65%, impactul reformei a fost diminuat de modificările legislative frecvente, restanțele critice în digitalizare și o abordare reactivă.

Mecanismele extraordinare de evaluare (*Pre-vetting* și *Vetting*), deși concepute pentru curățarea sistemului, au generat controverse majore legate de modificări frecvente ale legii, suspiciuni privind integritatea unor membri ai comisiilor de evaluare (conflicte de interese, afilieri politice), lipsa de transparență a secretariatelor comisiilor. Reforma a dus la demisii și blocaje temporare. Evaluarea Curții Supreme de Justiție și a procurorilor avansează, dar deciziile comisiilor de vetting au generat litigii și critici privind standardele duble aplicate (candidați vs. evaluatori), politizarea procesului și deficiențe procedurale care au afectat dreptul la apărare.

Aceste vulnerabilități s-au reflectat direct în percepția publică: datele sociologice indică o prăbușire a „încrederii ferme” în justiție (de la 16% în 2021 la 3,5% în 2025), societatea migrând

spre o zonă de expectativă prudentă. Pentru etapa 2025–2030, prioritatea strategică devine finalizarea regimului extraordinar și revenirea la mecanismele ordinare de evaluare și autoadministrare, în condiții de stabilitate legislativă.

III. Provocări și limitele mecanismului avertizorilor de integritate

Mecanismul avertizorilor de integritate rămâne ineficient și nealiniat standardelor europene, în pofida intrării în vigoare a Legii nr. 165/2023. Analiza relevă o transpunere deficitară a Directivei (UE) 2019/1937, lacunele persistând chiar și în noile proiecte de modificare legislativă, care ignoră aspecte critice precum definiția extinsă a încălcărilor, securitatea canalelor de raportare, protecția raportorilor de bună-credință și desemnarea exhaustivă a autorităților competente. Disfuncționalitatea sistemului este confirmată de statistici extrem de modeste – doar 12 dezvăluiri recepționate de CNA și 7 cereri de protecție înregistrate de Avocatul Poporului în 2024. Datele insuficiente și lipsa de transparență din partea entităților obligate indică o aplicare formală și ineficientă a mecanismului, fără impact vizibil. Se recomandă revizuirea legii, creșterea gradului de raportare instituțională și aplicarea efectivă a cadrului legal existent.

IV. Controlul averii: urmărirea averii nejustificate și îmbogățirii ilicite

Capitolul evidențiază erodarea eficienței mecanismelor de declarare, control și sancționare a averii nejustificate și a îmbogățirii ilicite, în contextul unui cadru normativ instabil și frecvent modificat, care a afectat independența ANI și a permis ingerințe ale conducerii în activitatea inspectorilor de integritate.

Deși în 2024 numărul actelor de control a crescut față de 2023 (201 controale, dintre care 140 cu constatarea încălcărilor), nivelul de activitate rămâne inferior celui din 2021. Sancționarea nerespectării regulilor de declarare cunoaște o ascensiune accelerată, cu 508 cazuri doar în 2024. Totuși, din cele 98 de acte de constatare a diferențelor vădite sau substanțiale de avere emise între 2020 și iulie 2025, doar 6 au devenit executorii, ceea ce compromite efectivitatea instrumentului. Majoritatea cazurilor vizează aleși locali și funcționari cu statut special, existând percepția unor acțiuni selective împotriva opoziției sau a funcționarilor la final de mandat.

Combaterea îmbogățirii ilicite este aproape simbolică: din 110 dosare penale deschise începând cu 2014, doar trei au ajuns în instanță, rezultând o singură condamnare definitivă. În acest context, raportul recomandă o revizuire substanțială a cadrului normativ și evaluarea de impact a legislației existente, însoțită de o aplicare riguroasă și coerentă a prevederilor legale.

V. Corupția în procesele electorale

Capitolul analizează corupția în procesul electoral, evidențiind absența unei reglementări clare a integrității electorale și aplicarea incoerentă a normelor existente. Deși cadrul constituțional și electoral consacră votul liber ca fundament democratic, conceptul de integritate electorală rămâne unul doctrinar, fără mecanisme legale clare, sancțiuni eficiente sau responsabilități bine delimitate.

Modificările recente aduse Codului contravențional și Codului penal au vizat în special coruperea electorală pasivă. Între 2024–2025 au fost înregistrate peste 29.000 de contravenții pentru corupere electorală pasivă, cu sancțiuni aplicate în 64% din cazuri. În contrast, doar 113 infracțiuni de corupere electorală au fost înregistrate în aceeași perioadă, dintre care doar 10 au ajuns în instanță. Acest dezechilibru evidențiază o tendință de a penaliza alegătorii care acceptă mita, în timp ce autorii faptelor (coruperea activă) sunt sancționați rar, ceea ce ridică îngrijorări serioase privind coerența și echitatea politicilor legislative.

În plus, sancțiunile contravenționale pentru coruperea pasivă sunt disproporționat de severe în raport cu alte contravenții electorale și chiar cu unele sancțiuni penale, fără justificări solide. Lipsa unei jurisprudențe consolidate și caracterul adesea conjunctural al intervențiilor legislative pot reduce efectul preventiv al sancțiunilor și afecta încrederea publică.

Raportul recomandă dezvoltarea conceptului de integritate electorală prin norme legale clare, coerente și aplicabile, alături de un sistem echilibrat de sancționare, capabil să descurajeze atât oferirea, cât și acceptarea mitei electorale. Integritatea procesului electoral rămâne o condiție esențială pentru alegeri libere și corecte, imposibil de asigurat fără instituții independente, proceduri transparente și legislație consistentă.

VI. Recuperarea bunurilor infracționale

Domeniul recuperării bunurilor infracționale a cunoscut în perioada 2024–2025 o accelerare în direcția alinierii la standardele europene, prin transpunerea Directivei (UE) 2024/1260, reforme legislative și inițierea mecanismului de reutilizare socială a bunurilor confiscate. Deși cadrul legal și instituțional s-a consolidat, eficiența practică rămâne redusă: rata de valorificare a bunurilor sechestrate continuă să fie sub 10%, cu mult sub media UE de 50%, iar durata proceselor judiciare, care se extind adesea pe 8–10 ani, afectează puternic performanța sistemului.

Anul 2024 a marcat o intensificare a activității operaționale. Valoarea bunurilor sechestrate a crescut, ajungând la circa 1,3 miliarde lei (cu 152% mai mult față de 2023), iar confiscările dispuse de instanțe s-au ridicat la aproximativ 74,9 milioane lei, înregistrând o creștere cu aproximativ 12,5 milioane lei comparativ cu anul 2023. În paralel, ARBI a primit în conturile trezoreriale circa 270 milioane lei proveniți din valorificări și transferuri voluntare, iar bunurile indisponibilizate peste hotare se mențin la un nivel ridicat, depășind 1,5 miliarde lei.

Totuși, progresele obținute sunt atenuate de obstacole structurale persistente. Cooperarea internațională întâmpină dificultăți semnificative în recunoașterea și executarea deciziilor de confiscare, în special în jurisdicții pe teritoriul cărora sunt localizate activele vizate. Capacitatea ARBI de a gestiona eficient volumele mari de bunuri sechestrate, de a realiza evaluări rapide și de a aplica mecanismul de valorificare anticipată este încă limitată, ceea ce afectează transformarea acestor active în beneficii publice vizibile.

Pentru perioada 2025–2026, prioritățile strategice vizează transformarea ARBI într-o agenție autonomă de tip „Asset Management Office”, crearea unui sistem informatic integrat pentru evidența și gestionarea activelor, extinderea investigațiilor paralele și operaționalizarea completă a reutilizării sociale.

VII. Accesul la informație și transparența procesului decizional

Perioada 2022–2025 evidențiază un contrast major între progresul normativ incontestabil și aplicarea practică deficitară în domeniul transparenței. Deși adoptarea noii Legi nr. 148/2023 a aliniat cadrul legal la standardele UE, propulsând scorul Republicii Moldova în evaluările Freedom House de la 47 la 70 de puncte, implementarea rămâne inegală și marcată de formalism. Aproximativ 15% dintre instituții continuă să ignore solicitările de informații, iar instrumentele moderne de monitorizare, precum Registrul public digital al solicitărilor (promis pentru 2025), nu sunt încă funcționale, perpetuând o cultură a impunității administrative.

Transparența decizională este viciată sistemic pe toate palierele puterii. La nivelul Executivului, consultările publice sunt frecvent mimate: deși inițierea proiectelor este anunțată, ciclul decizional se fracturează la final, publicarea rezultatelor consultărilor (proces-verbale sau sinteze) fiind asigurată doar pentru 45% dintre proiecte. Ministere cheie înregistrează rate

ridicate de nerespectare a termenelor, iar dialogul cu părțile interesate rămâne adesea unidirecțional. La nivel local (APL), transparența proactivă este blocată de lipsa capacităților și a infrastructurii digitale, 55% dintre autoritățile locale neavând nici măcar o pagină web oficială.

O zonă de vulnerabilitate critică o reprezintă Parlamentul, unde opacitatea, nivelul scăzut al consultărilor publice și viteza excesivă au subminat calitatea procesului legislativ. Monitorizările indică abuzul de procedură accelerată – cu 105 legi adoptate în regim de urgență între aprilie 2023 și septembrie 2024 – practică criticată de GRECO pentru transformarea consultărilor într-un exercițiu pur formal.

În concluzie, deși regulile jocului au fost modernizate, disciplina instituțională nu a ținut pasul. Progresul real pentru etapa următoare nu mai depinde de adoptarea de noi legi, ci de trecerea de la conformarea „pe hârtie” la o transparență operațională, monitorizată strict și sancționată în caz de abateri.”

VIII. Integritatea și transparența în achizițiile publice

Achizițiile publice au un rol strategic în economia Republicii Moldova, având o pondere de 10–12% din totalul cheltuielilor publice. În 2024, volumul achizițiilor publice a crescut cu 7,8%, atingând 13,3 miliarde lei, iar numărul contractelor a urcat la peste 33.800. În primul trimestru al anului 2025 s-a înregistrat o creștere fără precedent de 56,6% a volumului achizițiilor (4,5 miliarde lei, comparativ cu 2,9 miliarde lei în trimestrul I 2024), iar numărul contractelor a crescut cu aproximativ 16%.

Cu toate acestea, integritatea procesului rămâne fragilă. Circa 17% din valoarea achizițiilor din 2024 și 16,6% în trimestrul I din 2025 au fost atribuite direct, fără publicare în MTender, limitând transparența și concurența. Achizițiile de mică valoare – majoritatea covârșitoare fiind atribuite direct (85%) – rămân vulnerabile la abuzuri.

Cele mai frecvente deficiențe țin de planificarea inadecvată a achizițiilor, divizarea artificială a contractelor, încălcarea obligațiilor și termenilor de publicare, criteriile neclare de evaluare a ofertelor. În plus, mecanismele de control sunt ineficiente – peste jumătate (51%) dintre procedurile cu nereguli identificate de Agenția Achiziții Publice au continuat fără a fi remediate de autoritățile contractante. În paralel, lipsa accesului la date în format deschis și întârzierea implementării unui sistem digital complet alimentează riscurile sistemice de corupție.

Progresele legislative din 2024–2025 includ o nouă lege a achizițiilor, reglementări privind planificarea și certificarea specialiștilor, precum și proiecte de digitalizare, inclusiv dezvoltarea unui nou sistem electronic. Reforma achizițiilor trebuie consolidată prin transparență efectivă, digitalizare completă, profesionalizare sistematică și responsabilizare instituțională, constituind un pilon esențial al procesului de integrare europeană și al consolidării statului de drept.

IX. Integritatea în afaceri

Promovarea integrității în sectorul privat a devenit un obiectiv strategic în contextul reformelor de guvernare și al angajamentelor de integrare europeană ale Republicii Moldova. Statul a inițiat politici relevante, precum Programul Național de Integritate și Anticorupție 2024–2028, care prevede obiective concrete pentru reducerea corupției și creșterea transparenței în întreprinderi. În paralel, cadrul legal a fost completat prin reglementări privind guvernarea corporativă, remunerarea organelor de conducere și transparența beneficiarilor efectivi. Cu toate acestea, implementarea acestor măsuri se confruntă cu dificultăți majore: comunicare ineficientă, aplicare fragmentară și participare redusă a companiilor la mecanismele de monitorizare.

La nivel operațional, doar unele întreprinderi mari implementează politici de integritate, cum ar fi coduri de conduită, audit intern, mecanisme de avertizare și clauze de conformitate în relațiile comerciale. Deși standardul ISO 37001 este disponibil, doar două companii l-au achiziționat în ultimii doi ani, iar premiarea a șase companii în cadrul ediției 2025 a concursului „Marca Comercială a Anului” (nominalizare în domeniul integrității) reflectă o implicare încă modestă.

În acest context, eforturile de promovare a instrumentelor de integritate în afaceri rămân cruciale. Pe parcursul anului 2025, prin unirea eforturilor Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției și Camerei de Comerț și Industrie a Republicii Moldova, au fost organizate cinci sesiuni de instruire în diverse regiuni ale țării, reunind peste 150 de antreprenori. Deși utile, aceste inițiative trebuie extinse și susținute sistematic pentru a produce o schimbare reală în cultura de afaceri. Integrarea standardelor de integritate trebuie să devină parte din ADN-ul sectorului privat, sprijinită activ de stat și partenerii internaționali.

INTRODUCERE

Raportul anual anticorupție 2024–2025, elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC), oferă o evaluare independentă și documentată a principalelor evoluții, progrese și obstacole în combaterea corupției în Republica Moldova. În contextul deschiderii negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, analiza capătă relevanță strategică, întrucât combaterea corupției și reforma justiției se numără printre prioritățile-cheie ale agendei de aderare.

Scopul raportului este de a furniza o diagnoză clară și accesibilă asupra integrității publice, bazată pe o analiză critică a reformelor legislative, a performanței instituționale și a aplicării efective a normelor anticorupție, cu accent pe conformitatea cu standardele internaționale și pe impactul real al măsurilor adoptate asupra nivelului de transparență, responsabilitate și încredere publică.

Documentul este structurat în nouă capitole tematice, care acoperă domeniile-cheie ale arhitecturii anticorupție: angajamentele europene, justiția, integritatea instituțională, controlul averilor, alegerile, recuperarea bunurilor, achizițiile publice, guvernanta deschisă și sectorul privat. Raportul nu pretinde a fi exhaustiv cu privire la toate manifestările corupției, ci se concentrează pe acele zone care, conform experților și angajamentelor oficiale, constituie “locurile sensibile” ce necesită reforme continue. Fiecare capitol include o trecere în revistă a cadrului normativ relevant și a modificărilor intervenite, o evaluare a mecanismelor instituționale implicate (inclusiv capacitatea și independența acestora), o analiză a datelor și indicatorilor disponibili (statistici oficiale, rapoarte de monitorizare, sondaje de opinie) și evidențierea cazurilor sau evenimentelor relevante din perioada 2024–2025.

Metodologia utilizată combină analiza calitativă a cadrului legal, a documentelor de politici publice și a rapoartelor instituționale (inclusiv ale CNA, ANI, Cancelaria de Stat), cu evaluările formulate de organizații internaționale precum GRECO, OECD, Comisia Europeană, Freedom House sau Transparency International. Au fost integrate și date din sondaje de opinie, investigații jurnalistice, precum și rapoarte alternative ale societății civile locale (Transparency International Moldova, Institutul pentru Politici și Reforme Europene – IPRE, Centrul de Resurse Juridice – CRJM, Asociația Promo-LEX ș.a.). CAPC a valorificat și experiența directă acumulată prin activități proprii de monitorizare și expertizare – de exemplu, monitorizarea procesului de pre-vetting și vetting, expertizele anticorupție realizate asupra unor proiecte de lege, participarea la consultări publice și grupuri de lucru sectoriale.

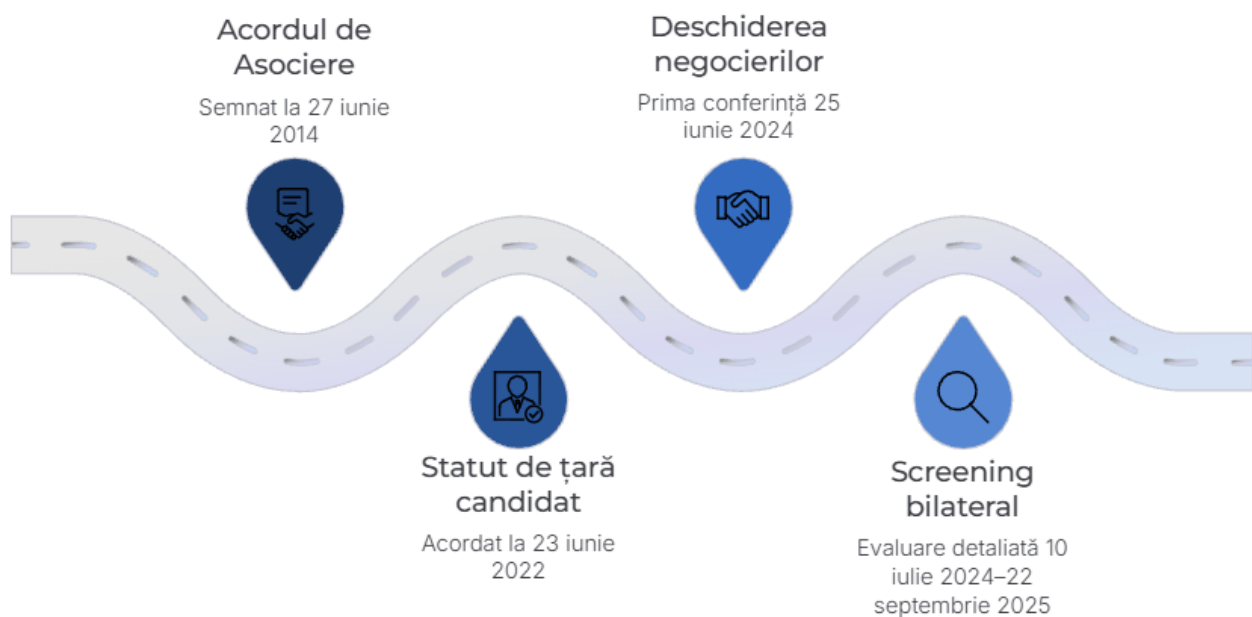
Raportul recunoaște totodată limitele legate de accesul incomplet la date oficiale pentru anul 2025 (unele date oficiale nu erau încă publice la momentul redactării), precum și provocările de cuantificare obiectivă a unor fenomene calitative, cum ar fi nivelul real de independență a instituțiilor. Acolo unde a fost necesar, analiza a apelat la extrapolări prudente sau surse complementare pentru a contura tendințele relevante (ex: sondaje de opinie, scoruri internaționale).

Importanța acestui raport rezidă în caracterul său independent și agregator. Constatările formulate nu reflectă poziția vreunei instituții oficiale, ci sunt rezultatul coroborării critice a unor surse multiple și credibile. Ele pot servi ca punct de referință pentru autoritățile naționale în ajustarea politicilor, pentru decidenții politici în obținerea unei perspective de ansamblu asupra stării reformelor anticorupție, pentru mass-media în identificarea subiectelor ce merită investigate, pentru partenerii de dezvoltare în ajustarea sprijinului oferit și pentru publicul larg în înțelegerea provocărilor reale ale reformei.

1. ANGAJAMENTELE ANTICORUPȚIE ASUMATE DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA ÎN PROCESUL DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

1.1. Contextul general și evoluția procesului de aderare

Lupta împotriva corupției s-a cristalizat ca o prioritate fundamentală în agenda publică a ultimilor ani, fiind impulsionată decisiv de procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Acest deziderat nu reprezintă doar o cerință tehnică, ci pilonul central al alinierii la valorile europene. În cadrul negocierilor de aderare, angajamentul de combatere eficace a corupției este vizat direct de primul capitol de negocieri (Capitolul 23: Reforma sistemului judiciar și drepturile fundamentale). Conform metodologiei UE, acesta este primul capitol deschis și va fi ultimul închis, determinând ritmul general al procesului de integrare.



Parcursul european al Republicii Moldova a cunoscut o evoluție dinamică, marcată de etape succesive de aprofundare a relațiilor cu UE:

- ✓ **Acordul de Asociere (2014):** Procesul a debutat formal prin semnarea, la 27 iunie 2014, a Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (inclusiv Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre), document ce a pus bazele alinierii politice și economice.
- ✓ **Statutul de țară candidată (2022):** Urmare a cererii de aderare depuse în martie 2022, Consiliul European a acordat Republicii Moldova, la 23 iunie 2022, statutul de țară candidată. Această decizie a fost urmată de Recomandarea nr. 1/2022 a Consiliului de Asociere și de Planul de acțiuni pentru implementarea celor 9 măsuri propuse de Comisia Europeană.
- ✓ **Deschiderea negocierilor (2023–2024):** Pe baza Recomandării Comisiei Europene din 8 noiembrie 2023 și a Deciziei Consiliului European din 14 decembrie 2023, negocierile de aderare au fost lansate oficial. Momentul de referință l-a constituit Prima Conferință Interguvernamentală RM-UE din 25 iunie 2024, care a marcat startul procesului de screening (evaluarea și armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar).

- ✓ **Procesul de screening bilateral (2024-2025):** Procesul de screening bilateral s-a desfășurat în perioada 10 iulie 2024 – 22 septembrie 2025. Acesta a presupus o evaluare detaliată a politicilor naționale pentru a identifica gradul de conformitate cu standardele UE. Calendarul anului 2025 a inclus transmiterea primului raport de screening privind grupul de politici fundamentale (ianuarie 2025), desfășurarea primului summit UE-Moldova (iulie 2025) și finalizarea cu succes a procesului de screening în luna septembrie.

Instrumentul principal prin care Uniunea Europeană monitorizează reformele este Pachetul de extindere, publicat anual de Comisia Europeană. Acesta evaluează îndeplinirea Criteriilor de la Copenhaga: stabilitatea instituțiilor democratice, economia de piață funcțională și capacitatea de a adopta acquis-ul comunitar.

La 4 noiembrie 2025, Comisia Europeană a publicat Pachetul de extindere 2025. Raportul aferent Republicii Moldova¹ a constatat că, în ultimele 12 luni, țara a înregistrat progrese pe toate capitolele de negociere, iar nivelul general de pregătire a crescut considerabil. Totuși, Comisia a recomandat intensificarea reformelor în domenii fundamentale: statul de drept, independența justiției și lupta împotriva corupției.

1.2. Cadrul strategic și documentele de planificare

Pentru a transpune în practică obiectivele de aderare, Republica Moldova a dezvoltat un cadru complex de documente strategice, care a evoluat în timp pentru a răspunde noilor exigențe ale procesului de negociere.

Inițial, angajamentele anticorupție au fost incluse în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor din Avizul Comisiei Europene² (realizat până în iunie 2023) și, ulterior, în Planul național de acțiuni pentru aderare 2024-2027³.

În prezent, documentul strategic de referință este **Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru perioada 2025-2029 (PNA)**⁴. PNA constituie principalul instrument pentru planificarea, monitorizarea și alocarea resurselor necesare armonizării legislației și adaptării instituționale. Fiecare secțiune din PNA cuprinde o parte narativă (situația actuală, planuri de viitor, costuri) și două anexe esențiale: Anexa A, care include acțiunile normative pentru transpunerea acquis-ului UE în legislația națională și Anexa B, care cuprinde acțiunile de implementare și de consolidare a capacităților administrative necesare aplicării legilor adoptate.

Actualizarea PNA se realizează anual, pentru a integra recomandările din Rapoartele de progres ale Comisiei Europene și rezultatele procesului de screening. Deoarece PNA a fost aprobat în mai 2025, înainte de finalizarea screening-ului bilateral (septembrie 2025) și de publicarea Raportului de Extindere (noiembrie 2025), urmează o actualizare substanțială a acestuia.

În paralel cu PNA, Guvernul a aprobat trei documente specifice - documente strategice elaborate în contextul cadrului de negocieri pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea

¹ [Raportul](#) de extindere al Comisiei Europene privind Republica Moldova, 4 noiembrie 2025

² [Plan de acțiuni](#) pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de CNIE, 4.08.2022

³ [Hotărârea Guvernului nr.829/2023](#) cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027

⁴ [Hotărârea Guvernului nr. 306/2025](#) cu privire la aprobarea Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029

Europeană: Foia de parcurs privind „Statul de drept”⁵; Foia de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”⁶; Foia de parcurs privind „Reforma Administrației Publice”⁷.

De asemenea, Agenda de reforme aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027⁸ include măsuri adiționale. Sincronizarea tuturor acestor angajamente (din Foile de parcurs și Agenda de reforme) în cadrul unic al PNA reprezintă următorul pas procedural, asigurând coerența politicilor publice în domeniul integrității și justiției.

1.3. Realizări și restanțe în implementarea angajamentelor anticorupție

În ceea ce urmează vor fi analizate angajamentele anticorupție asumate în trei documente strategice naționale: PNA 2025-2029, Foia de parcurs privind „Statul de drept” și Foia de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”.

În această secțiune se va reflecta situația angajamentelor din aceste documente care se referă la anul 2025, inclusiv: a) angajamentele cu termen de realizare în anul 2025; b) angajamentele care se realizează în mod continuu pe parcursul anului 2025 sau care depășesc acest termen; și c) stadiul de implementare al acestora în anul 2025 – respectiv realizate, realizate parțial sau nerelizate.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa A); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Proiect de Lege pentru modificarea Codului penal (privind răspunderea persoanei juridice pentru acte de corupție în sectorul privat)</i>	Decembrie 2025	Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea răspunderii penale a persoanei juridice și sancționarea încălcării măsurilor restrictive internaționale)	Realizat parțial
<i>Modificarea Codului penal pentru alinierea la acquis-ul UE privind combaterea corupției în sectorul privat în scopul reglementării răspunderii persoanelor juridice pentru acte de corupție și acțiuni conexe</i>			

În anul 2025, Ministerul Justiției a supus consultărilor publice un proiect de lege privind modificarea unor acte normative⁹, menit să contribuie la consolidarea răspunderii penale a persoanelor juridice pentru acte de corupție în sectorul privat, în conformitate cu Decizia-cadru 2003/568/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind combaterea corupției în sectorul privat și alte acte normative ale Uniunii Europene. Proiectul a fost publicat pe portalul de consultări particip.gov.md, cu perioada de consultare 16–31 octombrie 2025, și include prevederi vizând reglementarea transmiterii răspunderii penale în cazul reorganizării persoanelor juridice și introducerea unor noi sancțiuni inspirate din standardele UE.

Până la data de 15 decembrie 2025, proiectul de lege nu a fost înscris pe ordinea de zi a Parlamentului Republicii Moldova, nu a fost supus examinării parlamentare și nu a fost adoptat

⁵ [Hotărârea Guvernului nr.275/2025](#) pentru aprobarea Foii de parcurs privind „Statul de drept” (criteriu de referință în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană)

⁶ [Hotărârea Guvernului nr.276/2025](#) pentru aprobarea Foii de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice”

⁷ [Hotărârea Guvernului nr.274/2025](#) pentru aprobarea Foii de parcurs privind „Reforma administrației publice” (criteriu de referință în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană)

⁸ [Hotărârea Guvernului nr. 260/2025](#) cu privire la aprobarea Agendei de reforme aferente Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027

⁹ Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea răspunderii penale a persoanei juridice și sancționarea încălcării măsurilor restrictive internaționale), publicat pentru [consultări publice](#)

ca act normativ. În aceste condiții, angajamentul este considerat parțial realizat: procesul de elaborare și consultare a fost inițiat și implementat, dar nu a fost finalizat prin adoptarea unei legi în anul 2025.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa A); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Proiect de Lege privind modificarea Legii nr.165/2023 privind avertizorii de integritate</i>	Decembrie 2025	Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de protecție în domeniul avertizărilor de integritate)	Realizat parțial
<i>Adoptarea cadrului normativ pentru alinierea la acquis-ul UE privind protecția persoanelor care semnalează încălcări ale dreptului Uniunii (avertizorii de integritate)</i>			

În anul 2025, Ministerul Justiției a inițiat procesul legislativ pentru transpunerea Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii în legislația națională, prin proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 165/2023 privind avertizorii de integritate. Proiectul¹⁰, supus consultărilor publice, vizează: asigurarea consultării angajaților cu sindicatele; instituirea canalelor interne de raportare pentru entități publice și private; protecția confidențialității avertizorilor; revizuirea periodică a procedurilor; extinderea protecției și la facilitatorii și persoanele terțe; dreptul la repararea prejudiciilor; și interdicția sancționării avertizorilor pentru divulgările legale.

Până la data de 14 decembrie 2025, proiectul de lege nu a fost înregistrat în Parlamentul Republicii Moldova, nu a fost supus examinării parlamentare și nu a fost adoptat ca act normativ. Prin urmare, deși procesul legislativ a fost demarat și au fost parcurse etapele de consultare publică, angajamentul nu a fost finalizat prin adoptarea unei legi până la termenul planificat în 2025. În consecință, acest angajament este considerat parțial realizat pentru anul 2025.

Totodată, în Raportul de expertiză CAPC¹¹ asupra acestui proiect de lege sunt formulate observații și obiecții importante referitoare la transpunerea incompletă a Directivei (UE) 2019/1937, formulări ambigue ale unor prevederi din proiect. Se mai notează că mecanismul propus nu este integrat coerent în arhitectura juridică națională, lipsesc elemente esențiale de aplicare practică (autoritate-umbrelă, platformă comună, indicatori clari) și rămân neacoperite standarde cheie ale Directivei privind protecția avertizorilor. De asemenea, proiectul nu asigură garanții procedurale suficient detaliate și subestimează resursele necesare pentru implementare, ceea ce riscă să facă protecția avertizorilor formală și neeficientă.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol I)</i>			
<i>Finalizarea evaluării externe (vetting) a judecătorilor curților de apel și a președinților/vicepreședinților judecătoriilor</i>	August 2025-2026	Statisticile Comisiei Vetting la data de 17.11.2025: <ul style="list-style-type: none"> • 76 subiecți Curtea de Apel și 	În curs de realizare

¹⁰ Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de protecție în domeniul avertizărilor de integritate), publicat pentru [consultări publice](#)

¹¹ [Raport de expertiză](#) CAPC la proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de protecție în domeniul avertizărilor de integritate), publicat pe 6.10.2025

<p>5. Evaluarea externă/extraordinară (vetting) a integrității actorilor din sistemul de justiție finalizată</p> <p>5.1.1. Înregistrarea progreselor privind evaluarea externă (vetting) a judecătorilor curților de apel și a președinților/vicepreședinților judecătoriilor</p>	<p>Decembrie 2025</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 24 de președinți / vicepreședinți judecătorii 	<p>(progres vizibil)</p>
---	-----------------------	---	--------------------------

Implementarea acțiunii privind evaluarea externă (vetting) a judecătorilor curților de apel și a președinților/vicepreședinților judecătoriilor, prevăzută pentru perioada 2025–2026, a înregistrat anumite progrese pe parcursul anului 2025. Conform datelor¹² publicate de Comisia de Evaluare la 17 noiembrie 2025, în curțile de apel au fost examinați 76 de subiecți (63 judecători și 13 candidați). Dintre aceștia, 38 au demisionat sau s-au retras înainte de finalizarea procedurii, 19 au promovat evaluarea, iar 12 nu au promovat. Un dosar se afla încă în examinare, iar cinci se aflau în procedură de reevaluare. În ceea ce privește evaluarea președinților și vicepreședinților judecătoriilor, procesul a vizat 24 de subiecți. Până la aceeași dată, 10 judecători au demisionat, 4 au promovat evaluarea, 5 se aflau în curs de examinare, iar pentru alte 5 cazuri rapoartele rămâneau pendinte.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol I)</i>			
<p><i>Evaluarea externă (vetting) a procurorilor din cadrul Procuraturilor specializate, a procurorilor-șefi ai subdiviziunilor din cadrul Procuraturii Generale, precum și a procurorilor-șefi și adjuncților acestora din cadrul procuraturilor teritoriale</i></p>	<p>August 2025-2026</p>	<p>Informații pe pagina web a Comisiei de evaluare a procurorilor la data de 17.11.2025:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 19 persoane audiate • 8 rapoarte de evaluare publicate 	<p>În curs de realizare (progres vizibil)</p>
<p>5. Evaluarea externă/extraordinară (vetting) a integrității actorilor din sistemul de justiție finalizată</p> <p>5.2.1. Înregistrarea progreselor privind evaluarea externă (vetting) a procurorilor din cadrul procuraturilor specializate, a procurorilor-șefi ai subdiviziunilor din cadrul Procuraturii Generale, precum și a procurorilor-șefi și adjuncților acestora din cadrul procuraturilor teritoriale</p>	<p>Decembrie 2025</p>	<p>Informații pe pagina web a Comisiei de evaluare a procurorilor la data de 17.11.2025:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 19 persoane audiate • 8 rapoarte de evaluare publicate 	<p>În curs de realizare (progres vizibil)</p>

Evaluarea externă (vetting) a procurorilor din cadrul Procuraturilor specializate, a procurorilor-șefi ai subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor-șefi și adjuncților acestora din procuraturile teritoriale este în desfășurare, însă datele oficiale disponibile pentru anul 2025 sunt limitate.

Pe parcursul anului 2025, Comisia de evaluare a procurorilor a publicat pe pagina sa web informații punctuale privind audierile¹³ desfășurate, fiind listate 19 persoane audiate, majoritatea din cadrul Procuraturii Anticorupție și din structurile de conducere ale Procuraturii. Totodată,

¹² Vezi rubrica "[Statistici pe categorii de subiecți](#)" de pe pagina web a Comisiei vetting

¹³ Vezi rubrica "[Audieri](#)" de pe pagina web a Comisiei vetting

pe site au fost plasate 8 rapoarte de evaluare¹⁴ adoptate în cursul anului 2025, ceea ce confirmă avansarea procesului.

Cu excepția acestor informații, nu există date statistice cumulative actualizate privind numărul total de procurori vizați de evaluare, proporția celor supuși audierilor sau rezultatele consolidate ale procesului (promovare/nepromovare, retrageri, raportări finale) pe parcursul anului 2025. Ultimul raport¹⁵ al comisiei se referă la perioada 2024 – 31 martie 2025. Absența unui tablou statistic actualizat limitează aprecierea exhaustivă a progresului.

În ansamblu, acțiunea poate fi calificată drept „în curs de realizare”, întrucât procesul de vetting al procurorilor a fost inițiat și avansează, dar nu este încă finalizat.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B și Capitol 24 Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol IX)</i>			
<i>Continuarea implementării recomandărilor GRECO din cea de-a cincea rundă a raportului de evaluare a Republicii Moldova</i>	2025-2027	<ul style="list-style-type: none"> Raportul anual de monitorizare a gradului de implementare a recomandărilor nu este public Unele măsuri au fost realizate, altele în curs de realizare, unele nerealizate 	În curs de realizare <i>(fără progres vizibil)</i>
<i>Implementarea și monitorizarea recomandărilor GRECO din Runda a cincea de evaluare în ce privește autoritățile de aplicare a legii</i>	Decembrie 2025		

GRECO a publicat Raportul de evaluare a 5-a rundă¹⁶ care identifică recomandări detaliate pentru Republica Moldova privind prevenirea corupției și promovarea integrității în funcțiile executive de vârf și în instituțiile de aplicare a legii (inclusiv Poliție și Poliția de Frontieră). Moldova a fost invitată să raporteze măsurile luate în urma recomandărilor până la 30 iunie 2025. Ulterior, GRECO urma să evalueze aceste informații și să adopte un Raport de Conformitate în trimestrul III-IV 2025 (procedură specifică de monitorizare), însoțit de o decizie privind gradul de conformitate. Până la momentul actual (16 decembrie 2025), nu există în surse publice un Raport de Conformitate publicat privind implementarea recomandărilor din cea de-a 5-a evaluare. De asemenea, nu există rapoarte publice ale autorităților naționale care să documenteze implementarea individuală sau consolidată a recomandărilor GRECO din acest raport.

Analiza situației privind realizarea celor 25 de recomandări din raportul Greco relevă un tablou complex, caracterizat prin anumite modificări ale cadrului normativ (ex: adoptarea noii Legi privind accesul la informațiile de interes public și consolidarea competențelor Procuraturii Anticorupție), măsuri care răspund direct unor recomandări esențiale ale GRECO, dar o implementare practică inegală. Totuși, persistă restanțe majore în domenii sensibile, precum reglementarea lobby-ului, mecanismele de consiliere confidențială și controlul restricțiilor post-angajare, ceea ce poate conduce la evaluări de „implementare parțială” sau „neimplementare” în raportul de conformitate al Greco. În sectorul aplicării legii (Poliție și Poliția de Frontieră), deși există progrese în egalitatea de gen și digitalizare, rămân provocări structurale legate de salarizare, stabilitatea managementului și protecția avertizorilor.

¹⁴ Vezi rubrica „[Rapoarte de evaluare](#)” de pe pagina web a Comisiei vetting

¹⁵ [Raportul](#) de activitate al Comisiei de Evaluare a Procurorilor către Parlamentul Republicii Moldova, 31 martie 2025

¹⁶ [Raportul](#) de evaluare, Runda a 5-a de evaluare Prevenirea corupției și promovarea integrității la nivel central (funcții executive de conducere) și la nivelul instituțiilor de punere în aplicare a legii, GRECO, 1.12.2023

Având în vedere că unele măsuri au fost inițiate, iar altele se află în implementare, că termenul de realizare prevăzut în PNA este 2025–2027 și că nivelul efectiv de conformare cu recomandările GRECO din cea de-a 5-a rundă nu este încă documentat oficial, se poate concluziona că acțiunea se află în curs de realizare. Totuși, pentru anul 2025 nu există rezultate concrete raportate public, ceea ce nu permite evaluarea substanței progreselor și a impactului măsurilor întreprinse.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Monitorizarea implementării Programului național de integritate și anticorupție 2024-2028 și analiza progresului, identificarea deficiențelor și a măsurilor de remediere</i>	2025-2027	Raportul de monitorizare privind implementarea Planului de acțiuni al Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 (perioada de raport: semestrul I 2025)	În curs de realizare <i>(progres vizibil)</i>
<i>1.5. Monitorizarea implementării Programului național de integritate și anticorupție 2024-2028 și analiza progresului, identificarea deficiențelor și a măsurilor de remediere</i>			

Raportul¹⁷ pentru Semestrul I 2025 a fost elaborat și publicat de Secretariatul Grupului de monitorizare al CNA, iar conținutul său corespunde cerințelor prevăzute la pct. 65 din Hotărârea Parlamentului nr. 442/2023: colectarea rapoartelor entităților implementatoare, prezentarea progresului înregistrat, identificarea deficiențelor și formularea unor direcții de remediere. Procesul de monitorizare a fost realizat în conformitate cu Metodologia de monitorizare și evaluare a PNIA și a Planului de acțiuni pentru 2024–2028¹⁸. Entitățile responsabile au transmis rapoartele lor, iar Secretariatul a agregat informațiile într-un document unitar, ceea ce confirmă funcționalitatea mecanismului instituțional de raportare.

Elaborarea raportului anual pentru anul 2025 urmează calendarul firesc stabilit de cadrul normativ și va avea loc în prima lună a anului 2026, astfel că absența acestuia la momentul actual nu indică o restanță.

În aceste condiții, acțiunea poate fi evaluată drept în curs de realizare: monitorizarea semestrială a fost efectuată conform procedurilor, mecanismul de colectare și analiză a datelor funcționează, iar procesul de identificare a deficiențelor este activ. Etapele ulterioare de monitorizare vor continua în anii 2026–2027, conform calendarului prevăzut de PNIA.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Monitorizarea implementării Planului de măsuri pentru limitarea influenței excesive a intereselor private</i>	2025-2026	Lipsește informații	Nerealizat

¹⁷ Raport de monitorizare privind implementarea Planului de acțiuni al Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 perioada de raport: semestrul I 2025. CNA

¹⁸ Ordinul Directorului CNA nr. 30 din 24.06.2024 cu privire la aprobarea Metodologiei privind monitorizarea și evaluarea implementării Programului național de integritate și anticorupție și a Planului de acțiuni, pentru anii 2024-2028

<i>asupra vieții economice, politice și publice (Planul de deoligarhizare)</i>			
--	--	--	--

Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, din 17 iunie 2022, a recomandat RM să „implementeze angajamentul de „deoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice”. În acest sens a fost elaborat un Plan de acțiuni și realizate mai multe măsuri. În continuarea eforturilor deja întreprinse, la 26 mai 2023 a fost aprobat Planul¹⁹ de deoligarhizare de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană (CNIE)²⁰. Documentul acoperă domenii cheie: administrarea proprietății publice, transparența beneficiarului efectiv, prevenirea spălării banilor, prevenirea concentrațiilor economice, recuperarea activelor, gestionarea riscurilor în sectorul financiar, transparența finanțării politice și consolidarea cadrului legal și instituțional.

Mecanismul de raportare prevede ca autoritățile responsabile să transmită lunar Cancelariei de Stat informațiile privind implementarea măsurilor, iar Cancelaria să elaboreze rapoarte trimestriale consolidate pentru CNIE. Pentru coordonarea implementării a fost instituit Grupul de lucru privind deoligarhizarea, prin Decizia Prim-ministrului nr. 127/2023, care asigură monitorizarea, agregarea informațiilor și prezentarea rapoartelor trimestriale.

Cu toate acestea, în urma analizei paginilor oficiale ale Cancelariei de Stat și Președinției, nu au fost identificate rapoarte trimestriale publicate privind progresul implementării Planului, deși indicatorul de rezultat din PNA prevede expres elaborarea și prezentarea lor. În lipsa acestor rapoarte, acțiunea trebuie evaluată ca *nerealizată*.”

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Continuarea monitorizării implementării indicatorilor de performanță OECD a Rețelei Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală din cea de-a V-a Rundă de monitorizare a Planul de acțiuni anticorupție de la Istanbul</i>	2025-2027	Lipsește informații	În curs de realizare <i>(fără progres vizibil)</i>

În anul 2025, Republica Moldova a participat integral la procesul de monitorizare desfășurat de OCDE/ACN în cadrul celei de-a V-a runde a Planului de Acțiune Anticorupție de la Istanbul. Evaluarea de follow-up din 2025, care a urmat evaluării inițiale din 2023, a fost realizată pe baza metodologiei bazate pe indicatori de performanță, iar raportul²¹ adoptat în plenumul ACN la 8 iulie 2025 evidențiază atât progrese semnificative (în domenii precum politicile anticorupție, protecția avertizorilor, integritatea în achiziții, independența justiției și a procuraturii), cât și stagnări sau regresuri (instituții specializate anticorupție, aplicarea legii în cazurile de corupție, integritatea în mediul de afaceri). Contribuția societății civile, inclusiv a CAPC²², a fost una

¹⁹ [Planul](#) măsurilor pentru limitarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice (Planul de deoligarhizare)

²⁰ Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.441-IX din 22 aprilie 2022, modificat prin [Decretul](#) Președintelui Republicii Moldova nr.429-X din 10 noiembrie 2025

²¹ [Raportul](#) de monitorizare pentru Moldova – Runda a V-a a Planului de Acțiune Anticorupție de la Istanbul, document aprobat în cadrul Plenumului OECD/ACN la 8 iulie 2025

²² Vezi [Nota analitică](#): Comentariile și recomandările CAPC la evaluarea OECD/ACN a Republicii Moldova privind reformele anticorupție (a 5-a rundă de monitorizare, 2025)

importantă în cadrul evaluării, atât prin sondaje naționale, cât și prin participarea la consultări și formularea de observații scrise.

În ceea ce privește monitorizarea internă prevăzută în PNA, care atribuie CNA responsabilitatea elaborării unui raport anual privind gradul de implementare a indicatorilor de performanță și a recomandărilor OECD/ACN, până la data de 16 decembrie 2025 nu a fost identificată publicarea unui asemenea raport. După apariția raportului OECD/ACN din 18 septembrie 2025, nu au fost făcute publice analize, sinteze sau poziții oficiale ale CNA cu privire la progresul național în raport cu indicatorii ACN.

Având în vedere că runda internațională de evaluare a fost realizată integral, dar că produsul instituțional al CNA prevăzut de PNA nu a fost încă publicat, și ținând cont de faptul că termenul de implementare al acțiunii este 2025–2027, aceasta poate fi calificată drept *în curs de realizare*, fără rezultate documentate public pentru anul 2025.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025–2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B; Cluster 1, Capitol 24, Anexa B)</i>			
<i>Asigurarea formării continue a funcționarilor publici și a managerilor entităților publice privind cerințele de integritate instituțională și protecția avertizorilor de integritate în acord cu standardele UE</i>	2025-2027		În curs de realizare <i>(progres vizibil)</i>
<i>Formarea funcționarilor publici cu privire la avertizarea în interes public și protecția avertizorilor de integritate, precum și a funcționarilor publici responsabili de managementul avertizorilor de integritate în cadrul entităților publice</i>			

Acțiunea se află în curs de realizare, cu un volum substanțial de activități implementate în 2025 de către CNA, OAP și MAI. Comunicările publice ale instituțiilor arată că au fost desfășurate numeroase instruirii privind integritatea instituțională, etica profesională, prevenirea corupției și mecanismul avertizorilor de integritate. CNA a realizat instruirii în toate sectoarele-cheie (educație, sănătate, poliție, penitenciare, justiție, mediul economic de stat), atingând un număr considerabil de participanți în 2025. OAP a desfășurat instruirii specializate dedicate mecanismului avertizorilor de integritate, incluzând aproximativ 470 de angajați ai MAI.

Tematicile instruirilor sunt pe deplin conforme cu cerințele PNA și cu standardele Directivei UE privind protecția avertizorilor. Activitățile au caracter continuu și se desfășoară în colaborare cu instituțiile responsabile.

În același timp, nu există încă un mecanism centralizat de raportare, datele statistice privind totalul persoanelor instruite nu sunt agregate la nivel național, iar indicatorii cantitativi prevăzuți în PNA (inclusiv cifra de 15.000 funcționari instruiți anual prin platforma e-learning OAP) nu pot fi verificați la acest moment. Nu există informații dacă Platforma e-learning a OAP lansată în 2020 (cursul „Avertizorii de integritate”) este încă operațională, cel puțin pe pagina web a Ombudsmanului ea nu poate fi accesată.

Având în vedere că acțiunea are termen 2025–2027, iar activitățile au început în mod vizibil în 2025, iar instituțiile implementează deja instruirii la scară largă, acțiunea poate fi considerată: în

curs de realizare, cu progres substanțial, urmând ca în 2026–2027 să fie consolidate mecanismele de agregare, raportare și e-learning.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B)</i>			
<i>Asigurarea controlului averii și al intereselor personale pe baza metodologiei armonizate</i>	2025-2027	Lipsește informații	În curs de realizare <i>(fără progres vizibil)</i>

Acțiunea din PNA prevede asigurarea controlului averii și intereselor personale „pe baza metodologiei armonizate”, pentru perioada 2025–2027. Indicatorul aferent din PNA („numărul de controale ale averilor și intereselor personale efectuate anual”) măsoară volumul controalelor, dar nu permite evaluarea directă a obiectivului formulat – existența și aplicarea unei metodologii armonizate. În acest sens, indicatorul nu este în deplină concordanță cu acțiunea și nu reflectă dimensiunea calitativă a procesului.

Noțiunea de „metodologie armonizată” nu este definită în PNA. În lipsa unui acquis al Uniunii Europene în materie de control al averilor, interpretarea cea mai rezonabilă este armonizarea metodologiei ANI cu modificările aduse legislației relevante (Legile nr. 132/2016 și nr. 133/2016) și cu recomandările formulate în evaluările internaționale (GRECO, OECD/ACN).

Planul de activitate al ANI pentru anul 2025 include acțiunea de ajustare a metodologiei existente, cu termen de finalizare în decembrie 2025 și indicatori clari („metodologie ajustată și aprobată; metodologie implementată”). Pe site-ul ANI este publicată Metodologia de efectuare a verificărilor și controalelor²³, aflată în vigoare la momentul evaluării. Până în prezent, nu sunt publicate informații privind desfășurarea sau finalizarea ajustării la metodologia existentă. Diferența dintre termenul PNA (2025–2027) și termenul planificat de ANI (2025) poate fi interpretată ca o etapizare firească: revizuirea metodologiei în 2025, urmată de aplicarea și consolidarea ei în activitatea de control în anii 2026–2027.

În lipsa unor date publice despre ajustarea metodologiei în 2025 și având în vedere că perioada de implementare este multianuală, acțiunea poate fi considerată în curs de realizare, cu mențiunea că evaluarea completă va fi posibilă doar după publicarea rezultatelor privind modificarea metodologiei și aplicarea acesteia în anii următori.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B)</i>			
<i>Îmbunătățirea cooperării, comunicării și coordonării interinstituționale între autoritățile de aplicare a legii în investigarea cazurilor de corupție</i>	2025-2027	<ul style="list-style-type: none"> • Acord multilateral (februarie 2025) privind recuperarea bunurilor • Acord interinstituțional de sprijin pentru PA (detășări) • Memorandum pentru implementarea sistemului național antifraudă • Acorduri sectoriale CNA (ex. AGEPI) 	În curs de realizare <i>(progres vizibil)</i>

²³ Metodologia de efectuare a verificărilor și controalelor de către inspectorii de integritate, aprobată prin [Ordinul nr.8/2024](#)

Reforma de delimitare a competențelor PA-CNA, aplicată în 2024, a determinat o creștere a dependenței operaționale între cele două instituții și a amplificat necesitatea unor mecanisme formale și funcționale de cooperare. În 2024-2025, PA a înregistrat o creștere a numărului de cauze expediate în instanță, inclusiv dosare de rezonanță, iar CNA a intensificat investigațiile de corupție sistemică și recuperarea activelor, ceea ce confirmă utilizarea practică a cooperării interinstituționale.

Pe dimensiunea cadrului formal, au fost realizate progrese semnificative: [acordul](#) multilateral din februarie 2025 privind recuperarea bunurilor, [acordul](#) interinstituțional de sprijin pentru PA, inclusiv mecanisme de detașare (decembrie 2024), [Memorandumul](#) de cooperare interinstituțională – un angajament comun al procuraturilor și ICFS pentru implementarea sistemului național antifraudă, precum și acorduri sectoriale ale CNA (ex: cu [AGEPI](#)). Aceste instrumente acoperă indicatorul „număr de acorduri încheiate” și constituie baza unei coordonări standardizate PA-CNA.

În plan operațional, cooperarea rămâne afectată de factori structurali: deficit sever de personal în PA generat de vetting, demisii, incapacitate de recrutare, subfinanțare, lipsa unui sediu adecvat, precum și întârzieri generate de redistribuirea dosarelor după separarea competențelor. Transferul masiv de cauze către CNA și procuraturile teritoriale a produs confuzii procedurale și reluarea unor investigații aproape de la zero. De asemenea, instabilitatea legislativă (inclusiv inițiativa PACCO²⁴) afectează coerența instituțională și previzibilitatea reformei.

În acest context, cooperarea PA-CNA în investigarea dosarelor este funcțională și utilizată în practică (grupuri comune, suport analitic, investigații financiare paralele), însă eficiența ei depinde de resursele operaționale ale PA, de implementarea completă a mecanismului de detașări și de stabilitatea instituțională. Având în vedere progresele reale pe dimensiunea normativă, formalizarea parteneriatelor instituționale și constrângerile persistente în plan operațional, acțiunea se califică drept în curs de realizare, cu necesitatea consolidării capacităților și stabilității pe perioada 2026-2027.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Efectuarea analizei strategice privind riscurile în scopul combaterii corupției în sectoarele cele mai vulnerabile cum ar fi achizițiile publice, întreprinderile de stat, vama și domeniul fiscal, justiție și organele de aplicare a legii, infrastructură</i>	2025-2027	Lipsește informații	În curs de realizare <i>(fără progres vizibil)</i>
<i>4.1. Efectuarea analizei strategice privind riscurile în scopul combaterii corupției în sectoarele cele mai vulnerabile, cum ar fi achizițiile publice, întreprinderile de stat, vama și domeniul fiscal, justiție și organele de aplicare a legii, infrastructură</i>			

În anul 2025 nu au fost identificate public analize strategice noi elaborate de CNA. Pe pagina web a instituției sunt publicate analize strategice doar pentru anii precedenți (2022-2023), iar pentru 2024 Raportul anual al CNA menționează existența a *nouă analize strategice* realizate în

²⁴ Vezi [proiectul de lege](#) nr.40 din 12.02.2025 cu privire la Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate

domenii precum achiziții publice, gestionarea banilor publici, resurse minerale sau fluxuri financiare, însă acestea nu sunt publice. Pentru anul 2025, CNA nu a publicat analize strategice și nu există informații oficiale privind realizarea acestora.

Situația actuală permite două interpretări: fie analizele au fost elaborate, dar nu au fost încă publicate; fie acestea nu au fost efectuate în 2025, în pofida obligației din PNA. În lipsa oricărei evidențe publice și a unor rapoarte, nu se poate confirma realizarea indicatorului pentru anul 2025.

Stadiul acțiunii: în curs de realizare, având în vedere termenul multianual 2025–2027, însă fără dovezi publice de progres pentru anul 2025.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 23, Anexa B); FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>Efectuarea evaluărilor integrității instituționale în sectoarele cele mai vulnerabile și monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor pentru a spori responsabilitatea și a consolida climatul de integritate</i>	2025-2027	Lipsește informații	În curs de realizare <i>(fără progres vizibil)</i>
<i>4.2. Efectuarea evaluărilor integrității instituționale în sectoarele cele mai vulnerabile și monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor pentru a spori responsabilitatea și a consolida climatul de integritate</i>			

Pentru anul 2025, nu există niciun raport de evaluare a integrității instituționale publicat pe pagina web a CNA, iar instituția nu a comunicat public realizarea unor astfel de evaluări în perioada analizată. Conform Legii nr. 325/2013 și Legii nr. 82/2017, rapoartele privind evaluarea integrității instituționale sunt obligatoriu publice, iar entitățile evaluate trebuie să adopte și să implementeze planuri de integritate în termen de maximum trei luni de la primirea raportului.

Raportul anual al CNA pentru anul 2024 indică finalizarea unor evaluări ample (Agenția Națională Transport Auto, Primăria Chișinău, preturi de sector, direcții ale CMC, Serviciul Fiscal de Stat), menționând că rapoartele au fost prezentate entităților evaluate și publicate. Totuși, aceste documente nu se regăsesc pe pagina web a CNA, contrar obligației legale și comunicărilor instituției.

Pentru anul 2025 nu există niciun fel de informație privind inițierea unor noi evaluări ale integrității instituționale; publicarea unor rapoarte; adoptarea și implementarea planurilor de integritate de către entitățile evaluate; monitorizarea recomandărilor formulate anterior.

Nu poate fi exclus că anumite evaluări au fost realizate, dar nu au fost făcute publice. În același timp, lipsa totală de transparență sugerează absența unor rezultate vizibile în anul 2025 cu privire la această acțiune.

Stadiul acțiunii: în curs de realizare, având în vedere termenul multianual 2025–2027, dar fără progrese publice verificabile pentru anul 2025.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>PNA 2025-2029 (Cluster 1, Capitol 24, Anexa B)</i>			

<i>Asigurarea funcționării și promovării liniilor specializate de combatere a corupției în cadrul entităților publice</i>	2025-2027	Raportul PNIA – Semestrul I 2025: <ul style="list-style-type: none"> • 76 entități au raportat; • 55 au linii specializate; • ~770 apeluri, dintre care 64 privind pretinse acte de corupție; • funcționare neuniformă, CNA – 0 apeluri. 	În curs de realizare <i>(progres limitat)</i>
---	-----------	--	---

Datele din Raportul PNIA – Semestrul I 2025 arată că mecanismul liniilor specializate anticorupție este implementat neuniform la nivelul administrației publice centrale. Din cele 76 de entități care au raportat, 55 (72,4%) dispun de linii specializate anticorupție sau linii verzi instituționale, în timp ce 21 de entități nu au implementat un canal separat, iar cinci dintre acestea planifică instituirea unuia în viitor.

În total, instituțiile publice au raportat peste 770 de apeluri la liniile specializate în Semestrul I 2025, însă majoritatea au avut caracter consultativ. Doar 64 de apeluri au vizat pretinse acte de corupție.

Datele arată că infrastructura liniilor specializate există formal în majoritatea instituțiilor, dar utilizarea lor pentru raportarea actelor de corupție rămâne redusă, iar calitatea datelor colectate este neuniformă. Raportarea CNA (0 apeluri) indică o lipsă de vizibilitate a canalului instituțional principal, ceea ce ridică întrebări privind promovarea și funcționarea efectivă a mecanismului.

Având în vedere că această acțiune are termen de realizare 2025–2027, iar în 2025 se înregistrează implementare parțială și funcționare neomogenă, stadiul poate fi evaluat ca fiind în curs de realizare, cu progrese limitate și necesitatea consolidării mecanismelor existente.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>1.3. Adoptarea și implementarea unui mecanism de sancționare eficient pentru prevenirea și combaterea cazurilor de corupție electorală, inclusiv a celor care pot afecta securitatea națională, în conformitate cu standardele europene</i>	Iunie 2025	<ul style="list-style-type: none"> • Legea nr.100/2025 • Legea nr. 130/2025 	Realizat

În 2025, Parlamentul a adoptat un set amplu de modificări legislative (Legea nr.100/2025²⁵ și Legea nr. 130/2025²⁶) care au consolidat mecanismele de sancționare a corupției electorale, inclusiv prin înăsprirea pedepselor pentru coruperea alegătorilor, extinderea regimului de control al finanțării politice și actualizarea Codului contravențional, completat cu articolul privind coruperea electorală pasivă. În plus, CEC și-a ajustat regulamentele sale procedurale relevante.

În 2025 au fost deja aplicate mii de sancțiuni contravențional, fapt ce demonstrează activarea mecanismului sancționator, deși ridică întrebări privind proporționalitatea și coerența cu standardele europene. Printre alte constrângeri vociferate în spațiul public notăm: lipsa consultării Comisiei de la Veneția pentru unele inițiative legislative ce țin de corupția electorală, persistența practicii donatorilor fictivi, capacitățile limitate ale CEC la nivel local și absența unei jurisprudențe consolidate privind aplicarea noilor norme. În plus, se remarcă disproporții între

²⁵ [Legea nr.100/2025](#) pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe acestuia)

²⁶ [Legea nr.130/2025](#) pentru modificarea unor acte normative

sanctiunile contravenționale și cele penale, precum și lipsa unei justificări clare pentru separarea tratamentului juridic al laturii pasive vs. active a coruperii electorale.

Cu toate aceste rezerve, având în vedere adoptarea pachetului legislativ, ajustarea actelor CEC și operaționalizarea noilor mecanisme de sancționare, acțiunea poate fi calificată ca realizată, întrucât obiectivul principal – introducerea și funcționalizarea unui mecanism sancționator extins și modernizat – a fost atins în termenul prevăzut. Monitorizarea impactului și alinierea ulterioară la standardele UE și ale Comisiei de la Veneția constituie priorități pentru etapele următoare.

Acțiunea	Termen de realizare	Date despre executare	Concluzii
<i>FP „Statul de drept” (Capitol II)</i>			
<i>1.6. Modificarea cadrului normativ privind regimul juridic al cadourilor în ceea ce privește cadourile inadmisibile conform Legii integrității nr. 82/2017</i>	Decembrie 2025	<ul style="list-style-type: none"> Hotărârea Guvernului nr. 580/2025 	Realizat

În septembrie 2025, Guvernul²⁷ a modificat Regulamentul privind regimul juridic al cadourilor. Noile prevederi clarifică definiția produselor perisabile, procedura de gestionare a cadourilor inadmisibile și responsabilitățile entităților în raport cu CNA. Modificările elimină contradicțiile normative și implementează recomandările GRECO. Acțiunea este realizată.

II. REFORMA JUSTIȚIEI: POLITICI PUBLICE ȘI MECANISME DE PRE-VETTING ȘI VETTING

Acest subcapitol oferă o analiză concisă a parcursului reformei sectorului justiției în perioada 2022–2025, cu accent pe procesele de pre-vetting și vetting – instrumente care, în teorie, urmau să restabilească încrederea și integritatea sistemului judiciar, dar care în practică au generat rezultate mixte și mai multe controverse. Textul combină date oficiale, evaluări independente și percepții publice pentru a contura o imagine realistă a modului în care Strategia pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției 2022–2025 a fost aplicată, punând în lumină decalajele între reformele legislative și implementarea lor efectivă.

2.1. Strategia de reformă a justiției 2022–2025: scopuri, obiective și realizări

Adoptarea Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025²⁸ a reprezentat încă o etapă în efortul Republicii Moldova de a reconstrui încrederea în sistemul judiciar și de a asigura o justiție independentă, eficientă și predictibilă.

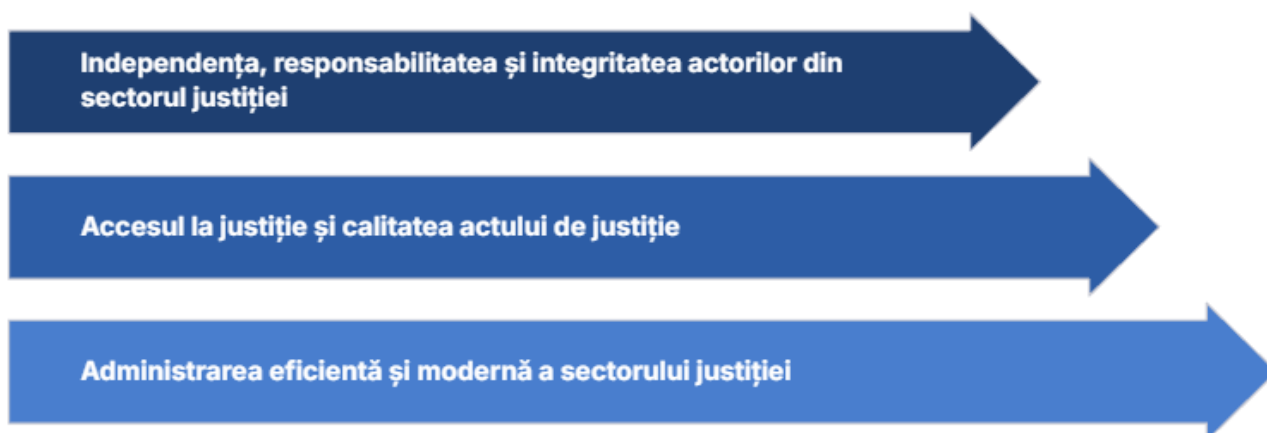
Potrivit promotorilor documentului, Strategia a fost concepută într-un context de criză de legitimitate a justiției, cu un nivel redus de încredere publică și cu multiple semnale de corupție și ineficiență instituțională. În centrul Strategiei a fost plasat obiectivul general de *consolidare a independenței, integrității și responsabilității sistemului judiciar*, astfel încât acesta să devină o verigă de stabilitate și echilibru democratic. Strategia este consonantă capitolelor 23 și 24 din

²⁷ [Hotărârea Guvernului nr.580/2025](#) pentru modificarea Regulamentului cu privire la regimul juridic al cadourilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 116/2020

²⁸ [Legea nr. 211/2021](#) pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia

acquis-ul UE, precum și recomandărilor formulate de Comisia Europeană, GRECO, Consiliul Europei și Comisia de la Veneția.

Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei listează 127 de acțiuni, grupate în trei direcții strategice:



I. Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției

Strategia a urmărit consolidarea garanțiilor funcționale și financiare pentru judecători și procurori, reformarea mecanismelor de autoadministrare (CSM, CSP), introducerea evaluării externe a integrității și reformarea Curții Supreme de Justiție. S-a dorit eliminarea influenței politice și întărirea mecanismelor disciplinare. Printre acțiunile majore incluse se numără:

- ✓ revizuirea Constituției pentru întărirea independenței judecătorilor (modificările adoptate în 2022);
- ✓ reformarea Curții Supreme de Justiție și reducerea numărului de judecători de la 33 la 20 (noua Lege²⁹ cu privire la Curtea Supremă de Justiție a fost adoptată în 2023);
- ✓ modificarea legilor care reglementează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), precum și a colegiilor din cadrul acestora, cu introducerea unor criterii mai clare de selecție și incompatibilități etc. Este important de a nota că ambele legi au fost modificate în repetate rânduri în perioada de referință. Spre exemplu, Legea CSM³⁰ a fost modificată de 13 ori.

II. Accesul la justiție și calitatea actului de justiție

Strategia a vizat îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție, creșterea calității actului judiciar și consolidarea sistemului de protecție a drepturilor omului. Direcția II a urmărit modernizarea serviciilor juridice, dezvoltarea mecanismelor alternative de soluționare a litigiilor, precum și extinderea serviciilor de asistență juridică garantată de stat pentru grupurile vulnerabile.

Printre acțiunile majore incluse în Planul de acțiuni s-au numărat:

- ✓ dezvoltarea și consolidarea serviciilor para juriștilor la nivel local, inclusiv acțiuni de formarea continuă a acestora;
- ✓ revizuirea cadrului normativ privind medierea, arbitrajul și concilierea, cu scopul de a încuraja soluționarea amiabilă a disputelor;
- ✓ îmbunătățirea mecanismelor de protecție a victimelor violenței domestice și a grupurilor vulnerabile, inclusiv prin instrumente digitale și centre de asistență integrată;

²⁹ [Legea nr.64/2023](#) cu privire la Curtea Supremă de Justiție

³⁰ [Legea nr.947/1996](#) cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii

- ✓ consolidarea capacităților Oficiului Avocatului Poporului și a Consiliului pentru prevenirea torturii;
- ✓ măsuri pentru reducerea barierelor financiare și procedurale de acces la justiție, inclusiv extinderea posibilității de depunere online a cererilor și actelor procesuale.

Potrivit rapoartelor de monitorizare ale Ministerului Justiției pentru 2024³¹, din totalul de 23 de acțiuni prevăzute pe această direcție, 14 au fost realizate, 8 sunt în derulare, iar 1 nu a fost inițiată. Deși a fost înregistrat un progres moderat în domeniul soluționării alternative a litigiilor și al asistenței juridice, impactul reformelor rămâne limitat. Implementarea efectivă a standardelor de calitate a actului de justiție a fost lentă, iar unificarea practicii judiciare rămâne un obiectiv incomplet atins.

În ansamblu, Direcția II a Strategiei reflectă o evoluție inegală: rezultate mai vizibile în cazul acțiunilor cu indicatori clari (număr de parajuriști, cazuri asistate, acorduri de mediere), dar cu întârziere la capitolele ce presupun coordonare interinstituțională și resurse financiare constante. Calitatea actului de justiție nu s-a îmbunătățit semnificativ la nivel perceput, iar mecanismele de control intern și de evaluare a performanței instanțelor rămân parțial operaționale.

III. Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției

Această direcție strategică a fost orientată spre consolidarea managementului instituțional, optimizarea rețelei instanțelor și procuraturilor și modernizarea infrastructurii de suport. Strategia a prevăzut măsuri pentru creșterea eficienței administrative, dezvoltarea capacităților de analiză, planificare și monitorizare la nivelul Ministerului Justiției și al autorităților subordonate, precum și integrarea treptată a soluțiilor digitale în procesele de lucru.

Printre acțiunile principale prevăzute în Planul de acțiuni s-au numărat:

- ✓ revizuirea hărții judiciare și optimizarea amplasării instanțelor și procuraturilor;
- ✓ modernizarea și digitalizarea infrastructurii judiciare, inclusiv implementarea sistemului e-Dosar judiciar și a interconectării bazelor de date;
- ✓ consolidarea capacităților administrative ale Ministerului Justiției, Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești și Institutului Național al Justiției;
- ✓ elaborarea și implementarea instrumentelor de management al performanței instituționale;
- ✓ dezvoltarea competențelor personalului prin instruirii tematice, inclusiv în domeniul managementului de proiect, al guvernanței și al eticii profesionale.

Conform rapoartelor de monitorizare din 2024, pentru această direcție au fost urmărite 25 de acțiuni, dintre care 17 realizate, 5 în curs de realizare și 3 nerealizate. Cele mai importante progrese au vizat consolidarea capacităților administrative și inițierea unor proiecte de infrastructură IT, însă digitalizarea proceselor judiciare a rămas fragmentară. Sistemul integrat de management al instanțelor, planificat pentru 2024, nu este încă operațional, iar interoperabilitatea registrelor judiciare cu alte sisteme guvernamentale continuă să fie deficitară.

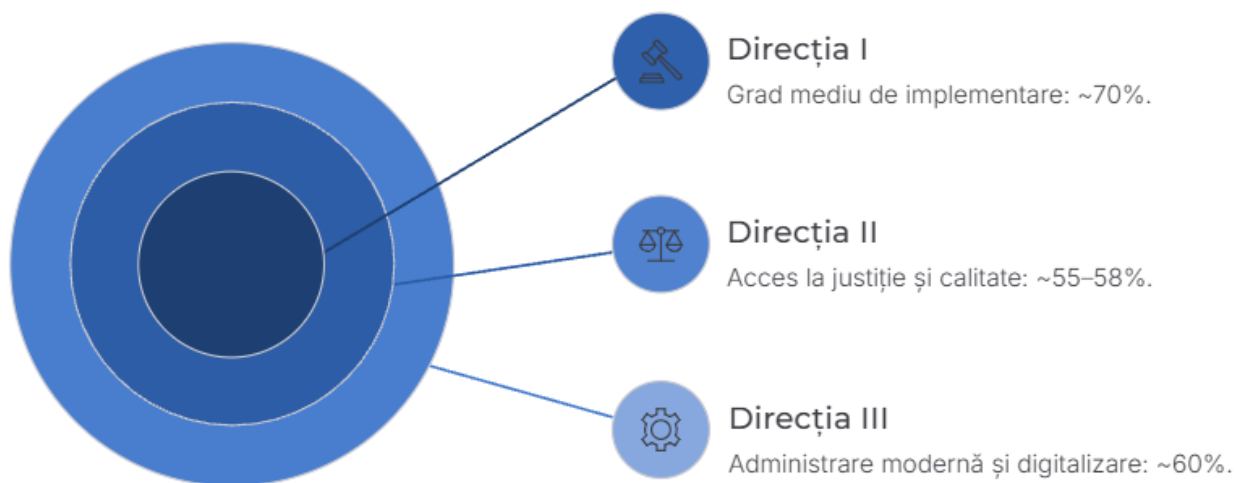
În ansamblu, Direcția III a avansat numeric, dar cu decalaje calitative: multe activități au fost bifate formal, fără un impact direct asupra eficienței sistemului. Evaluările independente (Raportul IPRE, 2024)³² confirmă că digitalizarea rămâne cea mai întârziată componentă a

³¹ Vezi [lista](#) rapoartelor de monitorizare pe pagina web a Ministerului Justiției

³² [Raport alternativ de monitorizare](#) a implementării Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, perioada de monitorizare: 1.01.2022-31.12.2023, IPRE

Strategiei, în timp ce modernizarea managementului instituțional nu s-a tradus în procese stabile și sustenabile. Persistă o dependență de proiecte externe, iar reformele interne ale Ministerului Justiției și ADJAJ nu sunt încă consolidate prin mecanisme durabile de planificare și control.

Conform raportului de monitorizare pentru anul 2024 al Ministerului Justiției, gradul mediu de implementare a Strategiei este estimat la **circa 62–65%**. Nivelul de realizare diferă semnificativ între cele trei direcții strategice:



- ✓ *Direcția I. Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției:* aproximativ 70% grad de implementare. Rezultatele cele mai vizibile se referă la reformarea Consiliului Superior al Magistraturii și Consiliului Superior al Procurorilor, la restructurarea Curții Supreme de Justiție și la lansarea proceselor de evaluare externă (pre-vetting). Totuși, modificările frecvente ale legislației de bază și incertitudinile privind componența organelor de autoadministrare au diminuat coerența reformei și au creat impresia unei „reformе în continuă revizuire”.
- ✓ *Direcția II. Accesul la justiție și calitatea actului de justiție:* aproximativ 55–58% grad de implementare. Au fost realizate acțiuni punctuale privind asistența juridică garantată de stat și promovarea mecanismelor alternative de soluționare a litigiilor, însă indicatorii privind calitatea actului de justiție și uniformitatea practicii judiciare nu au înregistrat progrese notabile. Persistă diferențe semnificative între instanțe în aplicarea standardelor de motivare și în gestionarea duratei proceselor.
- ✓ *Direcția III. Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției:* aproximativ 60% grad de implementare, cu rezultate mai vizibile în consolidarea capacităților administrative și în modernizarea infrastructurii instanțelor. Totuși, obiectivul major privind digitalizarea proceselor judiciare nu a fost atins integral – proiectele precum e-Dosar judiciar și sistemul integrat de management al instanțelor fiind încă în faze pilot sau de testare, iar interoperabilitatea sistemelor informatice rămâne limitată.

Raportul IPRE (2024) constată că progresul general este „moderat, cu decalaje semnificative între reformele legislative și aplicarea practică”, în timp ce Nota analitică CRJM iunie 2024³³ subliniază că „reforma rămâne vulnerabilă la instabilitate și fragmentare instituțională”.

Din perspectiva evaluărilor internaționale se confirmă aceeași tendință – avans normativ, dar aplicare parțială și neuniformă la nivel de instituții:

³³ [Nota analitică](#) ”Reforma justiției, la finalul Legislaturii a XI-a: Între progrese structurale reale și restanțe critice (2021-2025)”, CRJM

- Comisia Europeană, în Raportul de extindere 2024³⁴, a reținut că Republica Moldova „a continuat să implementeze reforma justiției în conformitate cu Strategia 2022–2025, însă persistă provocări în consolidarea capacității administrative și în asigurarea coerenței între evaluările de integritate și performanță”;
- GRECO, în Runda V de evaluare (2023)³⁵, a salutat adoptarea cadrului strategic și efortul de vetting, dar a menționat „nevoia urgentă de a asigura transparența și criteriile obiective în procedurile de numire și promovare”;
- Rezoluția Parlamentului European din 5 octombrie 2023³⁶ privind statul de drept în Republica Moldova, a notat că „reforme legislative sunt promițătoare, dar succesul lor va depinde de aplicarea consecventă și de evitarea folosirii mecanismelor extraordinare ca instrumente politice”.

Reforma justiției din perioada 2022–2025, în esență, este o reformă de tranziție – cu un cadru normativ amplu, dar cu o aplicare fragmentată și adesea reactivă. Deși s-au înregistrat progrese punctuale (reforma CSJ, asigurarea operaționalizării noilor CSM/CSP, introducerea mecanismelor de evaluare externă), ritmul și coerența reformei au fost afectate de modificări legislative repetate, lipsa unei comunicări publice eficiente și slaba coordonare interinstituțională.

Una dintre cele mai sensibile și decisive componente ale Strategiei a fost implementarea mecanismelor de evaluare externă a integrității, cunoscute sub numele de pre-vetting și vetting. Aceste procese nu au constituit inițiative separate, ci au fost concepute drept instrumente de aplicare practică a direcției strategice privind independența și integritatea justiției. În continuare este prezentată evoluția acestor mecanisme, percepția publică și implicațiile lor asupra credibilității sistemului judiciar.

2.2. Pre-vetting și Vetting vs. independența justiției

În societate nu a existat un consens larg referitor la oportunitatea procesului pre-vetting, iar legea-cadru³⁷ în domeniu a suscitat critici.

Mai multe recomandări ale Comisiei de la Veneția și Consiliului Europei nu au fost tratate corespunzător de către autorități: lipsa unui consens politic larg pentru reforma extraordinară; lipsa probării unei crize reale în justiție, bazându-se doar pe argumente politice; componența Comisiei nu a respectat standardele internaționale privind prezența majoritară a judecătorilor; criteriile de integritate au fost vagi, interpretabile și aplicate discreționar; procesul decizional opac în Comisie; lipsa transparenței și a accesului echitabil la justiție în mecanismul de contestare.

Legea a fost supusă mai multor modificări, condițiile de evaluare fiind modificate chiar pe parcursul procesului de evaluare. Astfel, a fost extinsă repetat perioada de activitate a Comisiei pre-vetting și au fost excluse termenele fixe de verificare a informațiilor acumulate. Urmare a controlului constituționalității³⁸ s-au declarat neconstituționale mai multe prevederi din legea respectivă. Curtea a statuat și posibilitatea Curții Supreme de Justiție de a dispune reevaluarea candidaților nepromovați în cazul admiterii unor erori procedurale grave și existenței circumstanțelor, care puteau conduce la promovarea evaluării de către candidat. Urmare a

³⁴ [Raportul pentru anul 2024](#) privind Republica Moldova, Comisia Europeană, SWD(2024) 698 final, 30.10.2024

³⁵ [Raport de evaluare](#) privind Republica Moldova - Runda a V-a de evaluare, GRECO, 1.12.2023

³⁶ [Rezoluția Parlamentului European](#) din 5 octombrie 2023 referitoare la evaluarea parcursului Moldovei pe calea aderării la UE

³⁷ [Legea nr.26/2022](#) privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor

³⁸ Hotărârile Curții Constituționale [nr.9/2022](#) și [nr.5/2023](#)

interpretării³⁹ unor prevederi din Legea nr.26/2022, Comisia pre-vetting a fost exclusă de sub incidența Codului administrativ. Totodată, a fost introdusă imunitatea absolută pentru membrii Comisiei și Secretariat, a fost secretizată componența Secretariatului și prevăzută distrugerea materialelor de evaluare, ultima fiind percepută ca încercare de a șterge urmele unor posibile abuzuri.

Regulamentele⁴⁰ Comisiei Pre-vetting nu au fost supuse consultărilor, iar substanța acestora este de o calitate nesatisfăcătoare. Mai multe prevederi din Regulamente depășesc prevederile din Legea 26/2022, astfel, *de facto*, instituindu-se norme primare de drept.

Prin Hotărâre de Parlament⁴¹ a fost confirmată componența nominală a Comisiei pre-vetting, formată din 6 membri: 3 membri – la propunerea fracțiunilor parlamentare și 3 membri - la propunerea partenerilor de dezvoltare. Comisia pre-vetting a dispus de un Secretariat - structură fără personalitate juridică, formată ad-hoc, declarată independentă de orice autoritate publică și care a funcționat exclusiv în vederea asistării Comisiei pre-vetting în exercitarea atribuțiilor sale. Numele membrilor Secretariatului nu a fost cunoscut de către subiecții evaluați. Comisia "Pre-Vetting" și-a ținut lucrările în incinta Institutului Național al Justiției, fiind asigurate condiții satisfăcătoare publicului și instituțiilor mass media pentru asistarea la ședințe. Ședințele au avut loc în limba română cu traducere simultană sau consecutivă în limba engleză.

În unicul studiu publicat privitor la pre-vetting⁴² s-a arătat că integritatea membrilor Comisiei Pre-vetting a constituit veriga problematică a întregului proces de evaluare, deoarece Legea 26/2022 nu a prevăzut criterii clare și riguroase, ci doar cerința vagă de „reputație ireproșabilă”. Astfel, s-a creat o discrepanță majoră între standardele stricte impuse candidaților și standardele reduse aplicate membrilor Comisiei și secretariatului. Cazuri concrete au ridicat serioase dubii de integritate: un membru internațional, președinte al Comisiei, figura anterior în presa internațională cu acuzații de proastă administrare și fraudă, încălca regimul incompatibilităților prin exercitarea unei funcții publice în Olanda și a refuzat să demisioneze; ceilalți membri nu au acționat pentru excluderea sa, deși aveau această obligație legală; un membru național al Comisiei era asociat în spațiul public cu condamnări repetate ale R. Moldova la CtEDO și apăsarea în interceptări telefonice din dosarele „Frauda bancară” și „Laundromat”. Acesta a demisionat.

Totodată, în studiu s-a arătat că mecanismul de pre-vetting, creat pentru a verifica integritatea judecătorilor și procurorilor, a fost afectat de anumite deficiențe procedurale:

- ✓ extinderea responsabilității asupra candidaților pentru acțiunile persoanelor apropiate;
- ✓ solicitarea de probe greu accesibile în termene nerezonabile (2–3 zile);
- ✓ sarcina probei plasată exclusiv în seama candidaților;
- ✓ anularea principiilor fundamentale – precum autoritatea lucrului judecat și prezumția nevinovăției;
- ✓ aplicarea retroactivă a unor obligații inexistente anterior;
- ✓ dreptul la apărare golit de conținut, iar contestațiile au avut un caracter pur formal.

Instanța de judecată nu a avut puterea de a modifica deciziile Comisiei, ci doar de a le confirma sau retrimite spre reevaluare. CSM-ul format după pre-vetting a declanșat proceduri disciplinare împotriva judecătorilor CSJ, care au invalidat deciziile Comisiei. Mandatul Comisiei

³⁹ Legea nr.180/2023 pentru interpretarea unor prevederi din Legea nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁴⁰ Vezi [lista](#) regulamentelor pe pagina web a Comisiei Pre-Vetting

⁴¹ [Hotărârea Parlamentului nr.88 din 04.04.2022](#) privind confirmarea componenței nominale a Comisiei independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor

⁴² [Studiul](#) "Fazele pre-vettingului: fața nevăzută a reformei justiției", AJAM, 2025

s-a încheiat fără finalizarea tuturor dosarelor, care au fost preluate de o nouă structură – Comisia Vetting.

Potrivit studiului, chestionarea candidaților – judecători și procurori, care nu au promovat evaluarea a evidențiat mai multe probleme sistemice și nereguli procedurale:

- ✓ termene nerezonabil de scurte pentru răspunsuri și acces limitat la informațiile necesare apărării;
- ✓ solicitarea unor probe inaccesibile, interpretări tendențioase ale declarațiilor și tratamente discriminatorii sau umilitoare;
- ✓ acces ilegal la date personale, inclusiv ale membrilor familiei, ceea ce a generat un climat de teamă și nesiguranță;
- ✓ secretizarea componenței Secretariatului, lipsa accesului deplin la propriile dosare și implicarea judecătorilor detașați în examinarea contestațiilor;
- ✓ presiuni și sancțiuni asupra judecătorilor care au dat câștig de cauză candidaților.

Vetting-ul

Evaluarea candidaților la funcția de judecător al CSJ este reglementată de Legea nr.65 din 30.03.2023⁴³ și de Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei⁴⁴. Ambele acte normative au constituit obiectul unor modificări frecvente. Astfel, Legea 65/2023, într-un termen relativ scurt de la data adoptării, a fost modificată și completată de 7 ori. Totodată, la 7 iulie 2023 Parlamentul a adoptat Legea nr.180⁴⁵ pentru interpretarea unor prevederi din Legea 26/2022 și Legea 65/2023, prin care s-au oferit unele clarificări privitor la statutul Comisiei de evaluare și cerințele privind calitatea de membru al acesteia. Analiza implicațiilor practice ale Legii 180/2023 denotă că legea respectivă în esență a instituit noi reglementări, iar aceasta contravine art. 71 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative. Sinteza procesului de revizuire a Legii 65/2023 demonstrează că modificările au fost promovate preponderent prin inițiative legislative ale deputaților din Parlament, care au intervenit *”din mers și în timpul jocului”*. Analiza Regulamentului Comisiei vetting arată că acesta, în mare parte, reproduce prevederile Legii 65/2023 și nu oferă prevederi mai detaliate, în special, privitor la componența Secretariatului, criteriile și modul de selectare a personalului.

Comisia vetting nu este autoritate publică în sensul prevederilor Codului administrativ, iar Activitatea Comisiei nu este publică, cu unele excepții stabilite de Legea 65/2023 și de Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare. Comisia de evaluare dispune de competențe extinse pentru a asigura o evaluare completă și obiectivă a subiecților, având acces la multiple surse de informații și puterea de a solicita informații și audia părțile relevante.

Prin Hotărârea Parlamentului nr.155/2023⁴⁶ a fost confirmată componența nominală a Comisiei de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție: Andrei BIVOL propus din partea fracțiunii ”Partidului Acțiune și Solidaritate”; Lilian ENCIU propus din partea fracțiunii parlamentare a Blocului Comuniștilor și Socialiștilor; Iurie GAȚCAN propus din partea fracțiunii ”Partidului Acțiune și Solidaritate”; Scott BALES, Maria Giuliana CIVININI, Lavly PERLING propuși din partea partenerilor de dezvoltare.

⁴³ [Legea nr.65 din 30.03.2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (vetting)

⁴⁴ [Regulamentul](#) de organizare și funcționare a Comisiei independente de evaluare externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁴⁵ [Legea nr.180/2023](#) pentru interpretarea unor prevederi din Legea nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁴⁶ [Hotărârea Parlamentului nr.155/2023](#) privind confirmarea componenței nominale a Comisiei de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

Prin Hotărârea Parlamentului nr.89/2024⁴⁷ Parlamentul a constatat încetarea calității de membru în Comisia vetting a doamnei Maria Giuliana CIVININI din data de 15 mai 2024, în baza cererii de demisie. Pe data de 18.07.2024 Parlamentul a numit un nou membru a Comisiei vetting⁴⁸, desemnat din partea partenerilor de dezvoltare - domnul Willem BROUWER.

Pe data de 14.08.2024 Comisia Vetting a constituit completele responsabile pentru evaluarea judecătorilor curților de apel, a președinților și vicepreședinților instanțelor, precum și a altor subiecți.

Pe data de 10.07.2025 componența Comisiei vetting a fost suplimentată cu încă 3 membri: prin Hotărârea Parlamentului nr.208⁴⁹ au fost numiți membri a Comisiei vetting domnii Gerrit-Marc SPRENGER și Marcel van de WETERING, iar prin Hotărârea Parlamentului nr.209⁵⁰ domnul Iulian RUSU.

Legea 65/2023 stabilește că membrul Comisiei de evaluare trebuie să corespundă următoarelor cerințe: studii superioare; reputație ireproșabilă; cel puțin 10 ani de experiență în unul sau mai multe dintre următoarele domenii: drept, economie, fiscalitate, finanțe; nu deține și nu a deținut funcția de deputat în Parlament sau de membru al Guvernului în ultimii 3 ani; nu a făcut parte dintr-un partid politic în ultimii 3 ani; nu a deținut funcția de judecător sau de procuror în Republica Moldova în ultimii 3 ani; cunoaște limba engleză la un nivel suficient pentru realizarea sarcinilor Comisiei de evaluare.

2 membri ai Comisiei vetting (Lavly PERLING și Scott BALES), propuși din partea partenerilor de dezvoltare, la data numirii, nu îndeplineau *condiția de a nu fi parte dintr-un partid politic în ultimii 3 ani*. Parlamentul a încercat să "rezolve această gafă majoră" printr-o lege de interpretare care, de fapt, modifica Legea 65/2023 și a făcut inaplicabilă condiția neafilierii politice pentru membrii internaționali, deoarece membrii internaționali ai Comisiei vetting, prin definiție, nu pot fi membri a vreunui partid politic din RM, întrucât nu îndeplinesc condiția de cetățean al Republicii Moldova. În tot cazul, reacția Parlamentului este o dovadă a faptului că membrii internaționali respectivi, la data numirii lor, chiar nu îndeplineau condiția neafilierii politice.

2 membri ai Comisiei vetting (Iurie GAȚCAN și Lilian ENCIU) la data numirii, nu întruneau cerința prevăzută de art.7 din Legea 65/2023 privind *experiența de cel puțin 10 ani* în domeniul dreptului.

Un membru al Comisiei vetting nu îndeplinește cerința pentru membrii Comisiei vetting privind *reputația ireproșabilă*: Iurie GAȚCAN, anterior numirii în Comisia vetting, timp de 1 an, a fost analist superior în Comisia Pre-Vetting. În calitatea sa de angajat a secretariatului Comisiei Pre-vetting, Iurie GAȚCAN nu a solicitat informații de la Procuratura Anticorupție privitor la Iulian MUNTEAN, așa cum a procedat în cazul altor candidați. Privitor la Iulian Muntean, menționăm că acesta a promovat evaluarea Comisiei Pre-Vetting, devenind membru al CSM pe 14 august 2023, iar ulterior în spațiul public a apărut informația, că Iulian MUNTEAN a fost vizat într-un dosar penal de corupție (luare de mită), iar angajatul CNA, care în 2018 a întocmit raportul de analiză operațională, inclusiv în privința lui Iulian Muntean, este angajatul secretariatului Comisiei Pre-vetting – Iurie GAȚCAN (actualmente, membru al Comisiei Vetting).

⁴⁷ [Hotărârea Parlamentului nr.89/2024](#) privind încetarea calității de membru în Comisia de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁴⁸ [Hotărârea Parlamentului nr.183/2024](#) privind desemnarea unui membru în Comisia de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 155/2023 privind confirmarea componenței nominale a Comisiei de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁴⁹ [Hotărârea Parlamentului nr.208/2025](#) privind desemnarea unor membri în Comisia de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

⁵⁰ [Hotărârea Parlamentului nr.209/2025](#) privind desemnarea unor membri în Comisia de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

Numirea a 4 membri ai Comisiei vetting contravine prevederilor alin.1 art.5 din Legea 65/2023, care se referă la *independența Comisiei de evaluare față de fracțiunile parlamentare*:

- Lavly PERLING este conducător al Partidului politic Parempooled, care este membru al European People's Party Group (EPP Group), a cărui membru asociat, la nivel european, este și PAS. Astfel, Lavly PERLING este conducător al unui partid, care este "confrate politic" la nivel european cu fracțiunea parlamentară majoritară din Parlamentul Republicii Moldova, care a numit-o în Comisia vetting.
- Andrei BIVOL este avocat, activ profesional. Atât până la data numirii sale în Comisia vetting, cât și după această dată, Baroul de avocați în cadrul căruia domnul Andrei BIVOL continuă să-și desfășoare activitatea profesională, a semnat, cel puțin, 4 contracte de asistență juridică, prin care s-a obligat să reprezinte interesele Guvernului în afara Republicii Moldova, a căror valoare cumulativă constituie 274 000 \$ și 125 000 €. Guvernul este emanația majorității parlamentare, iar calitatea de membru a Comisiei vetting a avocatului Andrei BIVOL este în contradicție cu independența Comisiei de evaluare față de fracțiunile parlamentare.
- Iurie GAȚCAN în perioada 2007-iunie 2022 a lucrat în cadrul CNA, în diverse funcții: inspector principal în Direcția Analitică, Șef de Direcție analiză operațională și evidență informațională, Șef al Secției analiză operațională, Direcția Analitică. Din CV-ul d.Iurie GAȚCAN, făcut public pe site-ul Comisiei vetting, nu este clar, dacă acesta, în continuare, păstrează relațiile de muncă cu CNA. Potrivit Legii nr.1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, activitatea Centrului este supusă controlului parlamentar, iar directorul CNA este numit în funcție de Parlament cu votul majorității deputaților aleși. Ținând cont de faptul că actualul Director al CNA a fost numit, fără concurs, de majoritatea parlamentară a Legislativii XI, că exercitarea atribuțiilor funcționale în interiorul CNA se bazează pe subordonare, că Iurie GAȚCAN a fost (probabil, încă este) conducător al unei subdiviziuni CNA și că Iurie GAȚCAN a fost propus pentru Comisia vetting din partea fracțiunii parlamentare PAS, *respectarea* prevederilor alin.1 art.5 din Legea 65/2023, care se referă la *independența Comisiei de evaluare față de fracțiunile parlamentare*, este îndoielnică.
- Iulian Rusu, fost secretar de stat la Ministerul Justiției (2021-2022) și fost director al Centrului Național Anticorupție (2022-2023) numit în funcție de Parlament, fără concurs, cu votul majorității deputaților aleși. Ținând cont de faptul că Iulian Rusu a fost propus pentru Comisia vetting din partea fracțiunii parlamentare PAS, *respectarea* prevederilor alin.1 art.5 din Legea 65/2023, care se referă la *independența Comisiei de evaluare față de fracțiunile parlamentare*, este îndoielnică.

Numirea a 2 membri a Comisiei vetting contravine *scopului* Legii 65/2023, enunțat în preambul: *asigurarea integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiție și sporirea încrederii societății în activitatea acesteia și în sistemul justiției*:

- Andrei BIVOL - calitatea de avocat a membrului Comisiei vetting, ar putea crea percepția, că deciziile viitorilor judecători de la CSJ (deja evaluați) s-ar putea să fie adoptate sub presiunea sau să fie influențate de către avocați sau interesele clienților acestora.
- Iurie GAȚCAN - calitatea de conducător al unei subdiviziuni a CNA a membrului Comisiei vetting, ar putea crea percepția, că deciziile viitorilor judecători de la CSJ (deja evaluați) s-ar putea să fie adoptate sub presiunea sau să fie influențate de eventualele interese personale/profesionale, conflicte de interese (implicarea în anumite dosare, care ulterior sunt supuse judecății) și potențiale percepții de partizanat.

Comisia de evaluare dispune de un secretariat, care este o structură fără personalitate juridică și se subordonează exclusiv acesteia.

Site-ul⁵¹ Comisiei vetting nu conține niciun fel de informații privitor la personalul Secretariatului Comisiei vetting și a șefului Secretariatului. Aceasta afectează *dreptul candidaților evaluați de a recuza* membrii Secretariatului, care nu poate fi realizat, decât dacă subiecții evaluării cunosc identitatea membrilor Secretariatului.



Potrivit Legii 65/2023, Secretariatul este independent de orice autoritate și instituție publică și funcționează exclusiv în vederea asistării Comisiei de evaluare. Contractarea angajaților secretariatului se efectuează de către Centrul pentru cooperare juridică internațională (CILC), care angajează și analiști juridici pentru CSM. Responsabilitățile de serviciu, setate pentru analiștii juridici CSM, în coroborare cu faptul că aceștia au unul și același angajator ca și personalul Secretariatului Comisiei vetting, creează un "lanț decizional unic", care este contrar calității de organ de autoadministrare judecătorească a CSM și independenței acestuia.

Membrii Secretariatului au aceleași obligații/competențe ca și membrii Comisiei vetting, cu excepția celei de a participa, prin prezența fizică sau prin intermediul sistemului de videoconferință, la ședințele Comisiei de evaluare. Secretariatul are acces la toate informațiile despre subiecți în vederea analizării, prelucrării și pregătirii materialelor pentru membrii Comisiei. Secretariatul se bucură de aceeași imunitate funcțională ca și membrii Comisiei vetting.

Spre deosebire de membrii Comisiei vetting, care trebuie să întrunească anumite cerințe legale pentru numire, pentru membrii Secretariatului nu sunt prevăzute criteriile de recrutare/ angajare. Posibilitatea delegării/detașării angajaților din autoritățile publice pentru a asista Comisia de evaluare este expres prevăzută în art.9 din Legea 65/2023. Aceasta ridică probleme privind:

- asigurarea independenței Comisiei vetting, întrucât conducerea tuturor autorităților publice este emanația actualei majorități parlamentare, iar angajații acestora continuă să păstreze legătura "de muncă" cu autoritatea respectivă;
- percepția profesionalismului secretariatului, în special, dacă s-a optat, chiar și parțial, pentru delegarea/detașarea angajaților autorităților anticorupție, în condițiile în care necesitatea

⁵¹ Vezi pagina web www.vettingmd.eu, ultima dată accesată pe 26.01.2026

constituirii Comisiei vetting (o entitate paralelă celor investite prin lege cu atribuții similare) a fost dictată, inclusiv de eșecul profesional al activității autorităților anticorupție.

Toate rapoartele/deciziile Comisiei vetting privitor la candidații evaluați sunt publicate pe site-ul Comisiei vetting. În general, rapoartele de evaluare a candidaților sunt cuprinzătoare, conținând toate elementele prescrise (faptele relevante, motivele, concluzia cu privire la promovarea sau nepromovarea evaluării). Textul rapoartelor este clar, aparent, concluzia derivând din faptele relevante reținute, fiind utilizate formulări specifice și individualizate, pornind de la circumstanțele particulare ale cazului. Totuși, analiza opiniilor separate, formulate Maria Giuliana CIVININI (membrul Comisiei care și-a dat demisia în 2024) denotă că practica de evaluare a candidaților ar avea anumite deficiențe cu privire la:

- c) Aplicarea indicatorului cheltuielilor medii ale gospodăriei, fără a lua în considerare veniturile, prezumând că acestea sunt, în mod necesar, mai mari decât cele declarate – în cazul candidaților, care nu au fost angajați ai statului. Modalitatea actuală de evaluare și lipsa abordării individuale exclude din concursul la funcția de judecător al CSJ, persoanele care nu au lucrat niciodată în funcții publice și au avut un venit mai mic decât eșantionul statistic, stabilit de Comisia vetting.
- d) Aprecierea caracterului arbitrar a hotărârilor judecătorești, contrare normelor imperative ale legii sau CEDO, adoptate sau la adoptarea cărora a participat candidatul. Modalitatea actuală de evaluare și lipsa abordării individuale, în funcție de caracteristicile dosarelor concrete adoptate sau la adoptarea cărora a participat candidatul, va genera un corp judecătoresc căruia îi va fi "frică" să facă justiție.

Procesele de pre-vetting și vetting, deși diferite prin sfera de aplicare, împărtășesc același scop strategic: restabilirea integrității profesionale și crearea unui corp judecătoresc bazat pe merit.

Dincolo de controversele juridice și instituționale, aceste mecanisme au exercitat o presiune fără precedent asupra sistemului și au devenit un test major pentru capacitatea statului de a implementa reforme de substanță. Urmărirea percepției publice asupra acestor eforturi oferă, astfel, o perspectivă esențială pentru înțelegerea impactului real al reformei justiției

2.3. Barometrul încrederii: percepția publică asupra justiției (2021–2025)

Analiza nivelului de încredere publică în justiție este un indicator indispensabil al eficienței reformei. Dacă strategiile și mecanismele instituționale pot fi măsurate în cifre și acțiuni, legitimitatea lor se reflectă cel mai clar în percepția cetățenilor. Datele provenite din Barometrul Opiniei Publice și sondajele IRI permit o radiografie a felului în care societatea a resimțit schimbările din sistemul judiciar în perioada 2021–2025.

Cât privește încrederea în justiție, Barometrul Opiniei Publice a înregistrat următoarele rezultate în 2021⁵² și 2025⁵³.

Perioada	Nu am deloc încredere	Nu prea am încredere	Oarecare încredere	Foarte multă încredere	Nu știu/nu răspund
Iunie 2021	44 %	32 %	2 %	16 %	N/A
Septembrie 2025	40,3 %	25,6%	24 %	3,5 %	6,7 %

Sursa: Elaborat de autor în baza rezultatelor BOP

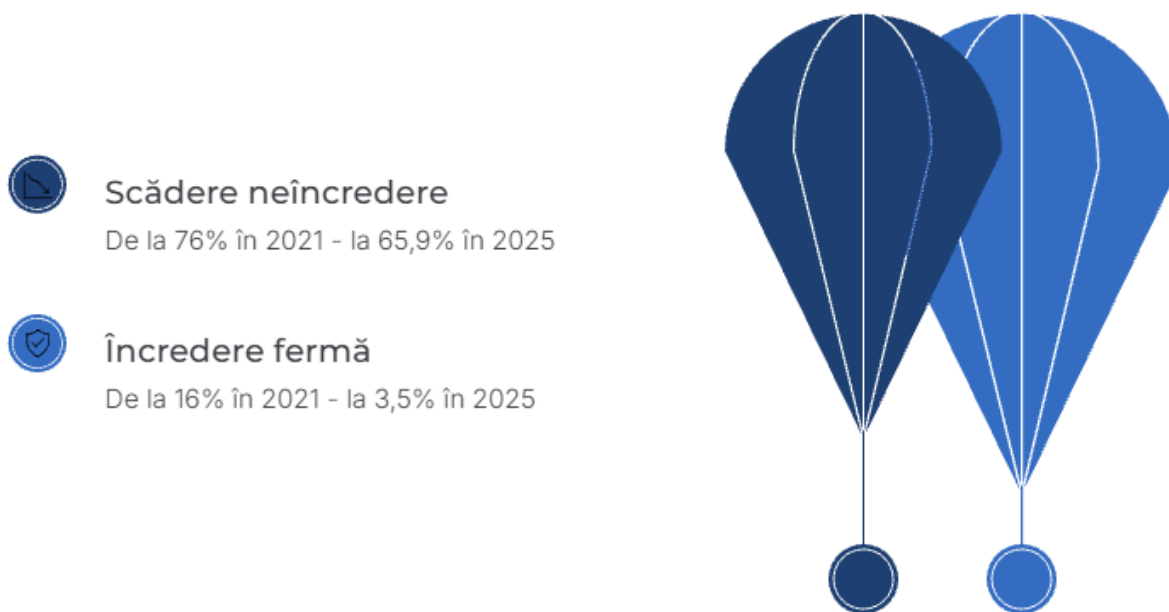
Datele Barometrului Opiniei Publice indică faptul că, atât în 2021, cât și în 2025, justiția s-a menținut în zona inferioară a clasamentului încrederii populației în instituțiile statului, ocupând constant locul patru de la coadă. În 2021, nivelul de încredere în justiție a fost superior doar celui

⁵² Barometrul Opiniei Publice iunie 2021, IPP și IData

⁵³ Barometrul de Opinie Publică 2025, CBS-Research

în Guvern, partidele politice și Parlament, iar în 2025 – sindicatelor, Procuraturii și partidelor politice.

Astfel, datele Barometrului Opiniei Publice (BOP) pentru anii 2021 și 2025 indică o evoluție lentă, dar structural fragilă a nivelului de încredere a populației în justiție. Deși ponderea celor care declară că nu au deloc sau nu prea au încredere în justiție a scăzut de la 76% în 2021 la 65,9% în 2025, încrederea fermă s-a redus drastic, de la 16% la 3,5%. Pot fi constatate următoarele tendințe cheie: ușoară reducere a neîncrederii absolute, ceea ce sugerează o atenuare relativă a percepțiilor negative extreme; creșterea semnificativă a segmentului de încredere moderată (de la 2% la 24%), ceea ce poate indica o deschidere prudentă a populației; erodarea drastică a încrederii ferme, de la 16% la 3,5%, semnalează fragilitatea legitimității sistemului judiciar și posibila dezamăgire a populației față de rezultatele reformelor.



Pe parcursul ultimilor patru ani, sondajele realizate de Institutul Republican Internațional (IRI)⁵⁴ au oferit constant date asupra felului în care cetățenii Republicii Moldova privesc justiția și reformele din acest sector.

În sondajul IRI din martie 2021, doar 12% dintre respondenți declarau că au „o încredere ridicată” în sistemul judiciar, în timp ce 68% afirmau că au „foarte puțină” sau „deloc” încredere. Tot atunci, doar 19% dintre cetățeni considerau că „reforma justiției merge în direcția corectă”, iar peste jumătate (54%) o percepeau ca fiind „ineficientă” sau „pur formală”. Lipsa rezultatelor vizibile și percepția de stagnare a reformelor erau principalele motive invocate pentru neîncredere.

La patru ani distanță, potrivit sondajului IRI din mai 2025, situația generală s-a modificat, ceea ce indică o îmbunătățire modestă, dar constantă, a percepției privind direcția reformei (+7 puncte procentuale în patru ani). Astfel, procentul celor care cred că „reforma justiției se îndreaptă în direcția corectă” a crescut ușor, până la 26%, în timp ce 40% continuă să considere că sistemul rămâne „puternic influențat politic”. Totodată, doar 22% dintre respondenți au declarat că observă „o îmbunătățire a activității instanțelor” sau „o creștere a responsabilității magistraților”, în timp ce peste jumătate (52%) nu percep nicio schimbare tangibilă în modul de funcționare al justiției.

⁵⁴ Vezi sondajele realizate pe pagina [web](#) a Institutului Republican Internațional (IRI)

Această stagnare în percepția publică indică faptul că, în pofida progreselor structurale, reforma justiției nu a reușit încă să producă un impact resimțit de cetățeni. Încrederea în instituțiile judiciare rămâne una dintre cele mai scăzute din regiune, fiind depășită doar de nivelul de neîncredere în partidele politice și Parlament. Totuși, creșterea ușoară a segmentului care consideră direcția „mai degrabă corectă” sugerează o tendință timidă de reconstrucție a speranței, posibil asociată cu vizibilitatea proceselor de vetting și cu reformarea Curții Supreme de Justiție.

Datele relatate mai sus reconfirmă încă o dată că transformarea justiției nu se măsoară doar prin legi și instituții, ci prin capacitatea de a schimba percepțiile cetățenilor. Pentru perioada următoare (2025–2030), accentul ar trebui schimbat pe:

- încheierea vettingului (evaluării extraordinare) și reluarea mecanismelor ordinare de evaluare periodică, luând în considerare reformele instituționale în cadrul sistemului judiciar și al procuraturii;
- finalizarea digitalizării judiciare și interconectarea deplină a bazelor de date;
- profesionalizarea continuă a personalului auxiliar și consolidarea capacității administrative a CSM și CSP;
- comunicarea publică proactivă privind rezultatele reformei, pentru creșterea încrederii și legitimității sistemului.

3. PROVOCĂRI ȘI LIMITELE MECANISMULUI AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE

3.1. Cadrul normativ național vs. Directiva UE: evoluții și neconformități

La 26 octombrie 2023, a intrat în vigoare Legea privind avertizorii de integritate⁵⁵. Aceasta reglementează: procedura de primire, de examinare și soluționare a dezvăuirilor privind încălcările legii din cadrul entităților publice și private; drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvăluiri, precum și măsurile de protecție a acestora; obligațiile angajatorilor; atribuțiile autorității competente de examinarea dezvăuirilor externe și publice; atribuțiile autorităților de protecție a avertizorilor de integritate. Legea națională în domeniu a avut drept scop transpunerea parțială a Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii Europene⁵⁶.

Din perspectiva Directivei UE, Legea nr. 165/2023 conține mai multe aspecte problematice, recunoscute de autorități.

Recent, Ministerul Justiției a inițiat un proiect de lege menit să consolideze mecanismul de protecție în domeniul avertizărilor de integritate.⁵⁷ Proiectul de lege a fost elaborat în vederea realizării acțiunii nr. 210 din Planul național de reglementări pentru anul 2025⁵⁸, având drept obiectiv transpunerea integrală a Directivei (UE) 2019/1937. Se propune modificarea mai multor prevederi relevante din: Codul contravențional al Republicii Moldova⁵⁹; Legea cu privire la Avocatul Poporului⁶⁰; Legea privind avertizorii de integritate.

⁵⁵ [Legea nr. 165/2023](#) privind avertizorii de integritate

⁵⁶ [Directivei \(UE\) 2019/1937](#) privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii Europene

⁵⁷ [Proiectul de lege](#) pentru modificarea unor acte normative (consolidarea mecanismului de protecție în domeniul avertizărilor de integritate)

⁵⁸ [Hotărârea Guvernului nr. 841/2024](#) cu privire la aprobarea Planului național de reglementări pentru anul 2025

⁵⁹ [Codul contravențional](#) al Republicii Moldova nr. 218/2008

⁶⁰ [Legea nr. 52/2014](#) cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Deși s-a declarat transpunerea integrală a actului european, proiectul de lege ignoră mai multe prevederi din Directiva (UE) 2019/1937, și anume:

- **Articolul 5(1)** – Noțiunea de „încălcare a legii” ar trebuie să cuprindă și acțiunea/ inacțiunea care contravine obiectului sau scopului dispozițiilor legale. În redacția actuală a art. 3 din Legea nr. 165/2023, noțiunea de „încălcare a legii” nu acoperă decât acțiunea/ inacțiunea de nerespectare a dispozițiilor legale.

- **Articolul 6(1)** – Persoanele care efectuează raportări trebuie să beneficieze de protecție, cu condiția ca: (a) să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile referitoare la încălcări raportate erau adevărate la momentul raportării și că respectivele informații intrau în domeniul de aplicare al Directivei; (b) să fi raportat, fie intern, fie extern, sau să fi divulgat public. Redacția actuală a art. 20 din Legea nr. 165/2023 impune condiții suplimentare pentru protecția avertizorilor de integritate.

- **Articolul 9(1)(c)** – Procedurile de raportare internă și de întreprindere a unor acțiuni subsecvente ar trebui să asigure că persoana sau departamentul desemnat va menține comunicarea cu persoana care efectuează raportarea și, dacă este cazul, va solicita informații suplimentare de la aceasta.

- **Articolul 9(1)(g)** – Procedurile de raportare internă și de întreprindere a unor acțiuni subsecvente ar trebui să includă furnizarea de informații clare și ușor accesibile privind procedurile de raportare externă către autoritățile competente.

- **Articolul 11** – Este importantă desemnarea (enumerarea expresă și exhaustivă) a tuturor autorităților competente. Legea nr. 165/2023, în redacția actuală, nu specifică decât Centrul Național Anticorupție (CNA), deși competența acestuia nu acoperă toate încălcările care cad sub incidența legii. Această lacună este esențială, toate eventualele autorități competente nefiind obligate să proiecteze canale externe de raportare și să întreprindă acțiuni subsecvente. Evident, este importantă specificarea, dar și asigurarea că autoritățile competente dețin resurse adecvate.

- **Articolul 12(1)(a)** – Canalele externe de raportare trebuie să fie concepute astfel încât să garanteze caracterul exhaustiv, integritatea și confidențialitatea informațiilor. În conformitate cu redacția actuală a art. 5 alin. (6) din Legea nr. 165/2023, singura condiție impusă canalelor interne și externe de raportare este condiția de siguranță.

- **Articolul 20(3)** – Ar fi importantă examinarea oportunității, fie a înființării unui centru de informare sau unei autorități independente unice, fie a delegării acestor atribuții unei autorități, altele decât celei care deține calitatea de autoritate competentă. Această măsură ar consolida mecanismul de supraveghere, inclusiv prin controlul executării de către entități a legii, colectarea datelor privind aplicarea prevederilor legale, generalizarea și uniformizarea practicilor.

- **Articolul 23** – Regimul sancționator rămâne defectuos, sancțiunile nefiind eficiente, proporționale și disuasive.

3.2. Eficiența mecanismului în cifre: practica CNA și a Avocatului Poporului

În ceea ce privește practicile aplicării legii naționale în domeniu, statisticile sunt modeste.

Entitățile nu furnizează, în rapoartele sale de activitate, informații privind instituirea și funcționarea canalelor (interne și externe) de raportare a încălcărilor legii. Singura autoritate care oferă, din oficiu, date privind cererile de protecție, este Avocatul Poporului.

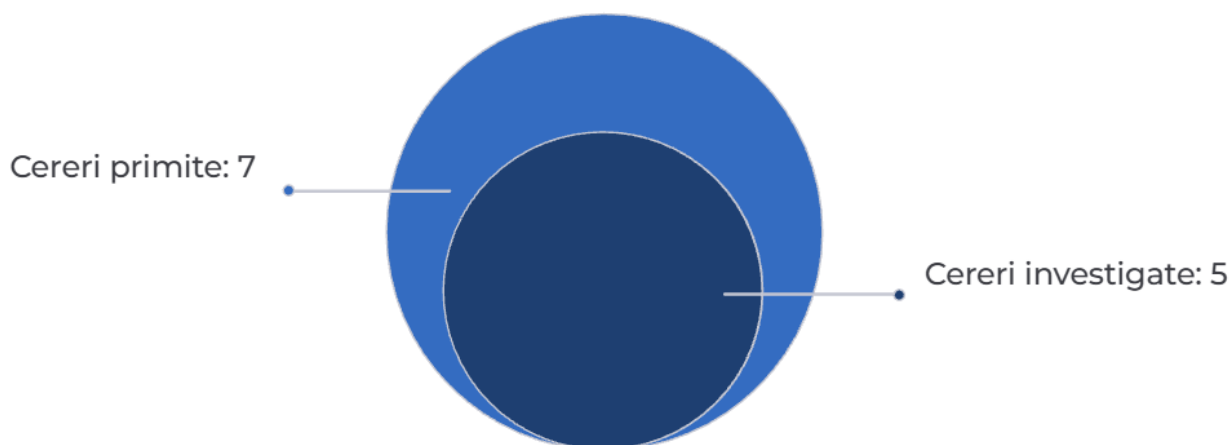
Din datele furnizate, la cerere, de CNA, se deduce că, din data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2023, CNA a recepționat 12 dezvăluiri, din care o dezvăluire internă și 11 dezvăluiri externe.

Încălcarea invocată în dezvăluirea internă nu s-a confirmat.

Din 11 dezvăluiri externe: o dezvăluire a fost expediată, potrivit competenței, Procuraturii Anticorupție și Avocatului Poporului; în cazul a 5 dezvăluiri – încălcările invocate nu s-au confirmat; 5 dezvăluiri rămân în examinare.

Deși i s-a solicitat, CNA nu a dezagregat datele. Astfel, nu deținem informații care ne-ar confirma primirea dezvăluirilor din partea angajaților ai entităților private, dar nici primirea/ examinarea/ soluționarea dezvăluirilor anonime.

Cu referire la cererile de protecție, potrivit Raportului Avocatului Poporului din anul 2024⁶¹, în perioada de referință, Avocatul Poporului a primit 7 cereri din partea persoanelor care se considerau avertizori de integritate și solicitau protecția instituției. Dintre acestea, o cerere a fost restituită din cauza neîndeplinirii cerințelor legale formale, iar o altă cerere a fost respinsă, întrucât nu exista temei juridic pentru investigare, competența revenindu-i CNA. Restul de 5 cereri au fost acceptate spre investigare. Într-unul dintre cazuri investigația a fost ulterior încetată, în timp ce celelalte 4 cereri se află încă în proces de examinare. Printre aspectele semnalate de petiționari ca forme de răzbunare au fost indicate concedierea ilegală, acțiuni de imixtiune în activitatea de muncă, acțiuni de intimidare etc.



Pentru comparație, în anul 2023, Avocatul Poporului a recepționat 5 cereri de protecție, însă niciuna, potrivit autorității, nu îndeplinea criteriile și exigențele prevăzute de mecanismul avertizărilor de integritate, ceea ce a condus la imposibilitatea acordării protecției solicitate.

În concluzie, datele statistice aferente aplicării Legii nr. 165/2023 sunt într-atât de modeste încât nu ne permit să constatăm aplicarea, efectivă și eficientă, a regimului de protecție a avertizorilor de integritate în Republica Moldova.

În vederea impulsionării acestuia, ar fi de recomandat:

⁶¹ [Raportul](#) privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2024

- ✓ revizuirea fundamentală a Legii nr. 165/2023 din perspectiva Directivei (UE) 2019/1937;
- ✓ aplicarea efectivă a prevederilor legale;
- ✓ includerea informațiilor privind funcționarea canalelor interne și externe de dezvoltare în rapoartele anuale de activitate ale entităților care cad sub incidența legii.

4. CONTROLULUI AVERII: URMĂRIREA AVERII NEJUSTIFICATE ȘI ÎMBOGĂȚIRII ILICITE

4.1. Regresul normativ și afectarea independenței instituționale a ANI

Controlul averii titularilor de funcții în sectorul public revine Autorității Naționale de Integritate (ANI). Legi de bază în domeniu constituie Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate⁶² și Legea privind declararea averii și a intereselor personale⁶³. Legea nr. 132/2016 reglementează misiunea, funcțiile, atribuțiile, modul de organizare și funcționare a ANI, dar și procedura de control al averilor, inclusiv. Legea nr. 133/2016 reglementează obligația și modul de declarare a averii și a intereselor personale de către subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/ concubina acestuia, precum și mecanismul de control.

Cadrul normativ nu este unul stabil și coerent. În perioada anilor 2024-2025, Legea nr. 132/2016 a fost modificată de trei ori, iar Legea nr. 133/2016 de șapte ori. În mod surprinzător, anumiți deputați, la sfârșitul mandatului, în calitate de autori ai inițiativelor legislative au venit cu propuneri de excludere a unor norme, pe care tot ei, la începutul mandatului, le-au propus spre includere.⁶⁴

Cadrul normativ în domeniu a degradat, fiind excluse mai multe prevederi care aveau menirea să asigure independența instituțională a ANI.

În versiunea actuală, Legea nr. 132/2016 prevede că ANI este condusă de un președinte, asistat de un vicepreședinte. Președintele ANI este numit în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului de Integritate. Vicepreședintele ANI este numit în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea președintelui ANI. Procedura de concurs este prevăzută doar pentru funcția de președinte al ANI, constând dintr-o singură probă – proba interviului public. Inițial, ambele funcții puteau fi ocupate urmare a unui concurs care consta din probă scrisă și interviu, candidații fiind testați la detectorul comportamentului simulat (poligraf).

Au degradat și prevederile privind statutul inspectorilor de integritate. Președintelui ANI i s-au atribuit funcții care țin nemijlocit de activitatea de control, cum ar fi:

- generalizarea practicii inspectorilor de integritate de verificare și control, precum și întreprinderea măsurilor privind unificarea acesteia;
- verificarea dosarelor de control, documentelor, materialelor și altor informații cu privire la activitățile desfășurate;
- darea indicațiilor scrise motivate pentru inspectorii de integritate;
- revocarea, printr-o decizie motivată, a proceselor-verbale de refuz în inițierea controlului și a actelor de constatare ale inspectorilor de integritate;

⁶² [Legea nr.132/2016](#) cu privire la Autoritatea Națională de Integritate

⁶³ [Legea nr.133/2016](#) privind declararea averii și a intereselor personale

⁶⁴ Vezi [Raportul de expertiză](#) CAPC la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (declararea averii și a intereselor personale)

- dispunerea reluării controlului în cazul revocării actului de constatare.

Și vicepreședintele ANI poate interveni în activitatea propriu-zisă de control a inspectorilor de integritate, obținând funcții de monitorizare și supraveghere.

Mai mult, și inspectorul de integritate șef a fost investit expres cu funcția de organizare, control, monitorizare și evaluare a activității inspectorilor de integritate.

4.2. Dinamica activității de control: prioritate pe avere și sancțiuni administrative

În anul 2024, inspectorii de integritate au întocmit 201 acte de control.⁶⁵ Numărul actelor de control este în creștere în comparație cu anul 2023, nefiind, însă, atinsă performanța anului 2021.

ANI: Acte de control

Anul	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Avere	1	54	82	140	158	67	97
Conflicte de interese	24	65	145	209	130	63	61
Incompatibilități	11	27	112	79	66	17	33
Restricții și limitări	2	1	8	5	4	7	10
Total	38	147	347	433	358	154	201

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

În anul 2024, cele mai multe acte de control (97) au vizat controlul averii. Acest trend se menține al treilea an consecutiv, putând fi determinat de finalizarea mai multor proceduri inițiate în anii precedenți. Controlul averii este, de regulă, mai îndelungat decât controlul respectării regimurilor conflictelor de interese, incompatibilități, restricții și limitări. Acest fapt poate fi explicat prin complexitatea procedurilor, necesitatea colectării și contrapunerii mai multor informații, la momentul inițierii controlului nefiind clare perspectivele acestuia. Până în anul 2021, întâietatea revenea actelor de control al respectării regimului conflictelor de interese. Este de remarcat numărul redus de acte de control al respectării regimului restricțiilor și limitărilor. Acest fapt ar putea fi cauzat de indisponibilitatea vreunor informații care ar permite identificarea de ANI, din oficiu, a încălcării acestuia.

Din totalul de 201 acte de control întocmite de către inspectorii de integritate, 140 constituie acte de constatare a încălcărilor, 61 de acte constituind acte de constatare a lipsei încălcărilor. Este de reținut că actele de constatare a încălcărilor au prevalat actele de constatare a lipsei încălcărilor, cu excepția anilor 2021 și 2022, când raportul a fost invers.



În anul 2024, actele de constatare a încălcării regimului averii surclasează actele de constatare a încălcărilor regimurilor conflictelor de interese, incompatibilități, restricții și limitări, constituind

⁶⁵ Vezi [Raportul](#) anual ANI, 2024

58 din 140 de acte. Anterior, întâietatea era deținută de actele de constatare a încălcării regimului conflictelor de interese.

ANI: Acte de constatare a încălcărilor

Anul	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Avere	0	10	14	32	49	32	58
Conflicte de interese	18	60	110	138	91	61	51
Incompatibilități	9	23	81	45	22	9	27
Restricții și limitări	2	1	5	1	3	3	4
Total	29	94	210	216	165	105	140

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

Trendul este același și în cazul actelor de constatare a lipsei încălcării, acesta menținându-se de-a lungul întregii perioade a activității ANI. În anul 2024, din totalul de 61 de acte de constatare a lipsei încălcării, 39 de acte au vizat regimul averii.

ANI: Acte de constatare a lipsei încălcării

Anul	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Avere	1	44	68	108	109	35	39
Conflicte de interese	6	5	35	71	39	2	10
Incompatibilități	2	4	31	34	44	8	6
Restricții și limitări	0	0	3	4	1	4	6
Total	9	53	137	217	193	49	61

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

În ceea ce privește sancțiunile aplicate pentru încălcări, crește constant numărul de cazuri de încălcare a regulilor de declarare a averii și intereselor personale (art. 330/2 din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008). Acest trend ar trebui să fie tratat cu seriozitate, putând să demonstreze că instruirile și campaniile de sensibilizare desfășurate de către ANI nu sunt eficiente.

ANI: Cauze contravenționale

Anul	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Art. 330/2 din Codul contravențional	36	72	210	73	91	318	508

Sursa: Elaborat de autor în baza rapoartelor de activitate ale ANI

În mod constant, și în anul 2024, între subiecții vizați, ponderea aleșilor locali este mare. Acest fapt poate fi explicat prin ponderea esențială a acestora între alte categorii de declaranți, dar și prin necunoașterea suficientă a cadrului legal aferent funcțiilor deținute.

Un rol distinct revine ANI în urmărirea averii nejustificate. Potrivit informațiilor furnizate, la cerere, de ANI, au fost emise 98 de acte de constatare, prin care s-au constatat, inclusiv, diferențe vădite/ substanțiale.

ANI: Acte de constatare a diferenței vădite/ substanțiale

Anul 2020	Anul 2021	Anul 2022	Anul 2023	Anul 2024	Anul 2025 (ianuarie-iulie)	Total
4	19	15	22	30	8	98

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de ANI

Actele de constatare a diferenței vădite/ substanțiale au vizat 99 de persoane, din care 63 de persoane dețineau funcții de deputat în Parlament, ales local, angajat al subdiviziunii Ministerului Afacerilor Interne (MAI) și al subdiviziunii Ministerului Finanțelor (MF). Aceste date ar reconfirma vulnerabilitatea acestor funcții. Totuși, cu referire la deputați, procedurile de control sunt inițiate după încetarea mandatelor sau sunt inițiate în privința deputaților din opoziția parlamentară. Situația, practic, este similară și în cazul aleșilor locali, care, în buna parte a cazurilor, reprezintă

alte partide decât cele de guvernare. În așa fel, publicul ar putea să perceapă procedurile de control ca fiind selective, iar independența inspectorilor de integritate și a ANI ca fiind insuficientă.

Din 98 de acte de constatare a diferenței vădite/ substanțiale, doar 6 acte, ceea ce reprezintă 6% din total, sunt definitive (executorii), inclusiv un act a ajuns definitiv prin necontestare.

ANI: Statutul actelor de constatare a diferenței vădite/ substanțiale

Pe rolul JC Centru	Pe rolul Curții de Apel Chișinău	Pe rolul Curții Supreme de Justiție	Anulate (inclusiv, anulate parțial)	Definitive (inclusiv, necontestate)	Total
1	47	40	4	6	98

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de ANI

Prin cele 6 acte rămase definitive s-au constatat diferențe vădite în valoare de 2.556.461,97 MDL și diferențe substanțiale în valoare de 3.924.084,78 MDL.

ANI: Actele de constatare definitive (executorii) a diferenței vădite/ substanțiale

Nr. d/o	Actul de constatare (număr, data)	(Persoana vizată - funcție)	Diferența vădită constatată (MDL)	Diferența substanțială constatată (MDL)
1.	Nr. 280/11, 08.09.2021	ales local	1.658.640,00	269.451,00
2.	Nr. 425/15, 29.12.2021	funcționar public, Serviciul Fiscal de Stat, MF		500.049,31
3.	Nr. 92/18, 02.03.2022	funcționar public cu statut special, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, MAI		189.779,24
4.	Nr. 18, 13.02.2023	funcționar public cu statut special, Serviciul Vamal, MF		295.853,59
5.	Nr. 9, 23.01.2024	funcționar public cu statut special, Administrația Națională a Penitenciarelor, Ministerul Justiției	844.667,14	2.668.951,64
6.	Nr. 138, 20.09.2024	funcționar public, Inspectoratul de Stat al Muncii, Ministerul Muncii și Protecției Sociale	53.154,83	
Total			2.556.461,97	3.924.084,78

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de ANI

Pornind de la informațiile de pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție⁶⁶, actele de constatare enumerate au devenit definitive relativ recent. Pentru acest motiv, concluziile privind aplicabilitatea instituției confiscării averilor cu caracter nejustificat sunt premature. Totuși, este de remarcat lentoarea cu care se judecă cauzele, fapt care periclitizează efectivitatea și eficiența instrumentului.

4.3. Ineficiența mecanismelor de sancționare: blocaje în urmărirea averii nejustificate și a îmbogățirii ilicite

Și mai modeste sunt rezultatele activității de combatere a îmbogățirii ilicite. Potrivit informațiilor furnizate, la cerere, de MAI, în Registrul informațiilor criminalistice și criminologice, începând cu anul 2014 până în 01.08.2025, au fost înregistrate 105 de cauze penale în temeiul art. 330/2 din

⁶⁶ Vezi [Baza de date](#) a hotărârilor Colegiului civil, comercial și de contencios administrative al Curții Supreme de Justiție

Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, care incriminează infracțiunea de îmbogățire ilicită.

Cauzele penale (art. 330/2 din Codul penal – Îmbogățire ilicită)

Anul	Înregistrate	Expediate în instanțe de judecată	Încetate	Clasate	Suspendate	Transmise altor state
2014	-	-	-	-	-	-
2015	1	-	-	1	-	-
2016	5	-	-	-	-	-
2017	5	-	-	-	-	-
2018	6	-	-	-	-	-
2019	5	-	-	-	-	-
2020	5	-	-	2	-	-
2021	12	-	-	-	-	-
2022	54	2	-	2	-	-
2023	8	-	-	2	-	-
2024	5	1	-	-	-	-
7 luni 2025	4	-	-	-	-	-
Total	110	3	-	7	-	-

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de MAI

Rezultatele urmăririi penale sunt dezolante. Din 110 de cauze penale înregistrate, 100 de cauze sunt în gestiunea organelor de urmărire penală, 7 cauze au fost clasate, 3 cauze au fost expediate în instanțe de judecată.

În ceea ce privește soluțiile instanțelor de judecată, singura sentință de condamnare, care pare să fi rămas definitivă și irevocabilă, îl vizează pe fostul șef al Secției radiologie și tomografie computerizată a Centrului Republican de Diagnosticare Medicală, care și-a recunoscut vina în comiterea mai multor infracțiuni, inclusiv, îmbogățire ilicită.⁶⁷ Pornind de la aceste circumstanțe, acest caz nu poate servi drept dovadă a vreunor practici în urmărirea și sancționarea faptelor de îmbogățire ilicită.

În concluzie, declararea și controlul averii rămâne un exercițiu steril atât timp cât nu se asigură urmărirea averii nejustificate și a îmbogățirii ilicite. Ineficiența instrumentelor este determinată de mai multe cauze, care ar trebui tratate cu responsabilitate de către autorități.⁶⁸

Lipsa de performanțe în aplicarea acestor două instrumente ar putea fi determinată de nesiguranța normelor. Deși cadrul normativ a suferit modificări, acestea nu au consolidat practicile de aplicare a instrumentelor. Mai mult, în pofida jurisprudenței dezvoltate a Curții Constituționale, instrumentele nu au impact. Înalta Curte a reținut constituționalitatea normelor, însă argumentele aduse în favoarea acestora nu par să încurajeze autoritățile competente, în special – instanțele de judecată, să persevereze în aplicare.

Ar fi de recomandat Parlamentului, în exercitarea funcției sale de control parlamentar, să efectueze evaluarea ex-post de impact a normelor ce țin de constatarea caracterului nejustificat al averii și combaterea îmbogățirii ilicite.

Aceste prevederi nu pot fi îmbunătățite fără o revizuire de ansamblu a tuturor principiilor și conceptelor aferente, în special a: prezumției caracterului licit al dobândirii bunurilor (art. 46 alin. (3) și (4) din Constituția Republicii Moldova); prezumției nevinovăției (art. 21 din Constituție).

⁶⁷ Pentru mai multe detalii, a se vedea [Profilul dosarului de pe Portalul național al instanțelor de judecată](#)

⁶⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea: [Transparency International – Moldova, Constatarea caracterului nejustificat al averii și combaterea îmbogățirii ilicite: cazul Republicii Moldova](#), Chișinău, 2025.

Procesul de amendare a cadrului normativ trebuie să se desfășoare cu respectarea tuturor standardelor de legiferare, după o analiză profundă și multiaspectuală, cu consultarea autentică a părților interesate, în special a autorităților publice responsabile de aplicare.

5. CORUPȚIA ÎN PROCESUL ELECTORAL

5.1. Integritatea electorală: repere conceptuale și cadrul general

Constituția Republicii Moldova⁶⁹ declară voința poporului drept bază a puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Garanțiile constituționale sunt reconfirmate în Codul electoral al Republicii Moldova⁷⁰, care dezvoltă principiile participării la alegeri. Astfel, cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Participarea la alegeri este liberă și benevolă. Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

Având în vedere principiile participării la alegeri, în special cel al votului liber exprimat, integritatea procesului electoral (integritatea electorală) constituie o condiție esențială a alegerilor libere.

Conceptul integrității electorale nu este tratat normativ. Legea integrității⁷¹ abordează aspecte ce țin de integritatea politică, prin aceasta înțelegându-se capacitatea concurenților electorali, persoanelor de încredere ale concurenților electorali și a persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică de a-și desfășura activitățile în mod etic, liber de manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, supremației Constituției Republicii Moldova și a legii.

Actul normativ citat declară crearea climatului de integritate politică, de rând cu crearea climatului de integritate instituțională în cadrul entităților publice, drept modalitate de cultivare a integrității în sectorul public. Se decretează că climatul de integritate politică consolidează încrederea societății în integritatea instituțională a entităților publice create în rezultatul proceselor electorale și în integritatea profesională a agenților publici care dețin funcții electivă și funcții exclusiv politice.

Totodată, Legea integrității specifică două măsuri de asigurare a integrității politice:

- ✓ asigurarea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale;
- ✓ asigurarea eticii și integrității profesionale ale persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică.

Actul normativ menționat, fiind lege-cadru în domeniu, nu oferă decât repere generale în realizarea măsurilor de asigurare a integrității politice, referindu-se în general la: legislația electorală; legislația cu privire la partidele politice; legislația cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului; legislația aferentă unor instrumente anticorupție; altă legislație specială.

La fel de generale sunt și prevederile ce țin de responsabilități și sancțiuni. Responsabilitatea pentru cultivarea integrității politice se atribuie concurenților electorali, partidelor politice,

⁶⁹ Vezi art. 38 alin. (1) din [Constituția](#) Republicii Moldova,

⁷⁰ Vezi art. 2-7 din [Codul electoral](#) al Republicii Moldova nr.325/2022

⁷¹ Vezi art. 3 și 6-9 [Legea integrității](#) nr. 82/2017

persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică. Se declară că nerealizarea măsurilor de asigurare a integrității politice duce la compromiterea climatului de integritate politică și a integrității în sectorul public, la apariția manifestărilor de corupție, la afectarea interesului public. Se prevede că nerealizarea măsurilor de asigurare a integrității în sectorul public atrage răspunderea concurenților electorali, partidelor politice, persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, în modul prevăzut de legislația electorală, legislația cu privire la partidele politice și capitolul al VI-lea din Legea integrității.

Pornind de la prevederile citate, mai cu seamă de la definiția noțiunii de integritate politică, s-ar deduce interconexiunea conceptului de integritate electorală cu cel de integritate politică.

Oricum, până la o eventuală dezvoltare normativă a conceptului de integritate electorală, acesta rămâne unul doctrinar. În accepțiunea generală, prin integritatea procesului electoral se înțelege, primordial, integritatea indivizilor și entităților, care participă la procesul electoral. Procesul electoral constituie activitatea indivizilor (în special – alegători și funcționari electorali) și a entităților (în special – organe electorale și partide politice), reglementată de lege, desfășurată cu scopul formării organelor reprezentative ale puterii de stat prin alegeri.

Integritatea este o valoare indispensabilă a procesului electoral. Organizații internaționale importante, dar și legiuitorul național, au statuat standarde menite să asigure integritatea electorală.

Între standardele internaționale, pot fi remarcate:

- ✓ Codul bunelor practici în materie electorală (Comisia de la Veneția);
- ✓ Liniile directe comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale (Comisia de la Veneția);
- ✓ Recomandarea Comitetului Miniștrilor CoE Rec (2003) 4 cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Standardele naționale în domeniu se conțin, în special, în: Constituția Republicii Moldova; Codul electoral; Legea integrității; Legea privind partidele politice⁷².

5.2. Mecanismele de sancționare a coruperii electorale: inovații legislative vs. asimetrii în aplicare

Răspunderea pentru încălcarea legislației electorale, inclusiv – pentru încălcarea exigențelor menite să asigure integritatea electorală, se conțin în Codul electoral (răspundere juridică), Codul contravențional (răspundere contravențională)⁷³ și Codul penal al Republicii Moldova (răspunderea penală)⁷⁴.

Din evoluțiile normative recente, este de remarcat completarea⁷⁵ Codului contravențional al Republicii Moldova cu art. 47/1, prin care s-a introdus o nouă componentă contravențională – coruperea electorală pasivă.⁷⁶

⁷² [Legea nr. 294/2007](#) privind partidele politice

⁷³ [Codul contravențional](#) al Republicii Moldova nr. 218/2008

⁷⁴ [Codul penal](#) al Republicii Moldova nr. 985/2002

⁷⁵ [Legea nr.230/2024](#) pentru modificarea unor acte normative

⁷⁶ Pentru analiza juridică a componentei contravenționale, a se vedea: Mariana Kalughin, [Coruperea electorală pasivă – analiza juridică a componentei contravenționale](#), Centrul de instruire continuă în domeniul electoral (CICDE), Chișinău, ediția a XIII-a, iunie 2025, p. 7-16.

Deși introdusă recent, Legislativului a intervenit cu amendamente⁷⁷ la textul componentei, revizuind, totodată, și componenta penală a coruperii electorale incriminată prin art. 181/1 din Codul penal al Republicii Moldova.

Evident, intervențiile legislative au fost determinate de context – alegerile prezidențiale și referendumul din anul 2024, precum și alegerile parlamentare din anul 2025.⁷⁸

În perioada anilor 2024-2025, potrivit informațiilor furnizate de Ministerul Afacerilor Interne (MAI), cu referire la Registrul de stat al contravențiilor, au fost înregistrate 29251 de contravenții de corupere electorală pasivă. În 18649 de cauze, ceea ce constituie 64% din total, au fost aplicate sancțiuni.

Coruperea electorală pasivă (art. 47/1 din Codul contravențional)

	Contravenții înregistrate	Aplicate sancțiuni	Încetate/ clasate	Transmise altor organe
Anul 2024				
Art. 47/1 alin. (1)	1983	221	227/ 1	1534
Art. 47/1 alin. (3)	669	0	101	568
Anul 2025 (10 luni)				
Art. 47/1 alin. (1)	20865	18428	1429/ 995	13
Art. 47/1 alin. (3)	5734	0	5716/ 1	7

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de MAI

În mod paradoxal, numărul de infracțiuni de corupere electorală înregistrate este net inferior. Autoritățile par să insiste în sancționarea laturii pasive a coruperii electorale, fără a persista în sancționarea laturii active.

Potrivit informațiilor furnizate de MAI, cu referire la Registrul informației criminalistice și criminologice al Republicii Moldova, în perioada anilor 2024-2025, au fost înregistrate 113 de infracțiuni de corupere electorală. În 13 cauze penale, ceea ce constituie 11,5% din total, urmărirea penală a fost finalizată, 10 cauze fiind expediate în judecată, iar 3 cauze fiind clasate.

Coruperea electorală (art. 181/1 din Codul penal)

Perioada	Cauze penale înregistrate	Total cauze penale în care urmărirea penală a fost finalizată	Din cauzele penale în care urmărirea penală a fost finalizată				
			Expediate în judecată	Încetate	Clasate	Suspendate	Transferate altor state
Anul 2024	75	7	6	0	1	0	0
10 luni 2025	38	6	4	0	2	0	0

Sursa: Elaborat de autor în baza informațiilor furnizate de MAI

Atât timp cât nu există o jurisprudență consolidată aferentă, nu pot fi reținute concluzii privind efectivitatea și eficiența sancțiunilor contravenționale și penale pentru corupere electorală.

Mecanismele de sancționare pot să nu aibă impact preventiv, dacă sunt percepute drept conjuncturale, disproporționate și injuste. Orice intervenție legislativă trebuie să fie promovată

⁷⁷ [Legea nr.100/2025](#) pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe acestuia)

⁷⁸ [Raport de expertiză](#) CAPC la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și aspectele conexe acestuia)

și adoptată cu respectarea exigențelor procesului de legiferare. Inițiativele legislative recente care au vizat coruperea electorală nu au fost argumentate suficient.⁷⁹

Este neclar motivul pentru care s-a decis sancționarea contravențională a laturii pasive a coruperii electorale, latura activă rămânând a fi sancționată penal. Or, în ambele cazuri, sunt prejudiciate sau prejudiciabile aceleași valori sociale, obiectul juridic al faptelor fiind același – în general, relațiile sociale cu privire la exercitarea de către cetățean a drepturilor sale politice, și, în special, relațiile sociale cu privire la exercitarea de către cetățean a dreptului său electoral.

Totodată, dacă s-a decis sancționarea coruperii electorale pasive ca contravenție, nu este clar motivul pentru care sancțiunile aplicabile sunt mult mai mari decât cele prevăzute pentru alte contravenții ce atentează la drepturile politice. Cu titlu de exemplu, utilizarea ilicită de resurse administrative, inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative, în perioadele electorale, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează cu amendă de la 90 la 300 de unități convenționale cu privirea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de la 3 luni la un an.

Nu sunt clare nici condițiile în care fapta de corupere electorală pasivă ar constitui infracțiune. Codul penal nu incriminează decât latura activă a coruperii electorale.

Nu este justificată nici liberarea de răspundere contravențională a făptuitorului, dacă acesta s-a autodenunțat și/ sau a contribuit activ la descoperirea ori la contracararea săvârșirii faptei de corupere electorală.

O intervenție legislativă poate fi compromisă și de contextul în care aceasta a fost promovată și adoptată. Codul contravențional a fost completat cu componenta de corupere electorală pasivă, care urmează a fi sancționată cu sancțiuni impunătoare, în scurt timp după reducerea esențială, la fel – fără justificare suficientă, prin Legea nr. 136/2024 pentru modificarea unor acte normative, a sancțiunilor pentru infracțiuni de corupție în sfera publică.⁸⁰ Astfel, și în raport cu legea penală, sancțiunile pentru coruperea electorală pasivă sunt disproporționate.

Conceptul integrității electorale ar trebui dezvoltat prin norme de drept în Legea integrității. Integritatea electorală este o condiție importantă a alegerilor libere, însă imposibilă fără legi consecvente și juste, instituții independente și imparțiale, proceduri clare și aplicate.

6. RECUPERAREA BUNURILOR INFRAȚIONALE

6.1. Contextul strategic și consolidarea cadrului normativ

Recuperarea bunurilor infracționale s-a consolidat în ultimii ani ca pilon esențial al politicilor anticorupție din Moldova, fiind percepută nu doar ca un mecanism juridic de restabilire a echității, ci și ca indicator al eficienței statului în combaterea corupției și criminalității financiare.

Eforturile autorităților naționale s-au intensificat începând cu anul 2022 pentru alinierea la standardele europene, în contextul angajamentelor de aderare la UE și recomandărilor GRECO, MONEYVAL și Comisiei Europene. Un reper normativ recent îl constituie Directiva (UE) 2024/1260⁸¹, care a impus norme minime privind urmărirea, indisponibilizarea, confiscarea și gestionarea bunurilor provenite din infracțiuni, extinzând obligațiile statelor membre la consolidarea birourilor de recuperare a activelor și la cooperarea transfrontalieră.

⁷⁹ [Proiectul de lege](#) privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (art. 47/1, 401) și [Proiectul de lege](#) pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și aspectele conexe acestuia)

⁸⁰ [Proiectul de lege](#) pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului penal și Codului contravențional)

⁸¹ [Directiva \(UE\) 2024/1260](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor

Deși cadrul normativ național s-a îmbunătățit ultimii ani, eficiența practică rămâne limitată. Analiza evoluțiilor recente arată o tranziție de la etapa de formare instituțională la cea orientată spre rezultate, dar cu provocări persistente: (i) rata de valorificare a bunurilor sechestrate sub 10%, față de media UE de circa 50%⁸²; (ii) proceduri judiciare lente și fragmentate; (iii) capacitate administrativă insuficientă a ARBI pentru gestionarea activelor; (iv) lipsa transparenței privind destinația bunurilor confiscate.

În ansamblu, perioada 2024–2025 marchează trecerea de la construirea cadrului legal la etapa în care contează rezultatele: eficiență operațională, transparență și impact social. Recuperarea activelor devine astfel un test de credibilitate al statului – în măsura în care poate transforma bunurile ilicite în beneficii publice vizibile și poate consolida încrederea cetățenilor și a partenerilor europeni.

În ultimii ani, Republica Moldova a avansat semnificativ în consolidarea mecanismelor de recuperare a bunurilor infracționale, prin actualizări legislative și măsuri de coordonare între instituțiile-cheie, care urmăresc armonizarea cu acquis-ul UE și implementarea angajamentelor internaționale.

Parlamentul a aprobat Programul Național de Recuperare a Bunurilor Infracționale 2023–2027⁸³, care stabilește obiective, indicatori și responsabilități pentru eficientizarea procesului de identificare, sechestrare și valorificare a activelor. În decembrie 2023 este creată [Platforma](#) națională de coordonare, cu secretariat la ARBI, reunind CNA, Procuratura Generală, Ministerul Justiției, MAI, Ministerul Finanțelor și CSM, pentru eliminarea blocajelor și armonizarea acțiunilor.

În martie 2025, Parlamentul a adoptat legea⁸⁴ care modifică Codul penal, Codul de procedură penală și alte acte normative, transpunând parțial Directiva (UE) 2024/1260 și Regulamentul (UE) 2018/1805. Printre elementele-cheie ale legii de perfecționare a mecanismului de confiscare a bunurilor infracționale notăm: (i) confiscarea bunului echivalent sau a contravalorii când confiscarea directă nu este posibilă; (ii) extinderea confiscării asupra avantajelor indirecte și asupra terților care au acționat cu rea-credință; (iii) repatrierea bunurilor confiscate din străinătate; (iv) clarificarea perioadei de referință pentru calculul bunurilor dobândite (5 ani înainte și după infracțiune).

În iulie 2025, Guvernul a aprobat proiectul de lege⁸⁵ care instituie mecanismul de utilizare a bunurilor confiscate în scopuri sociale și de interes public, în conformitate cu art. 18 și 19 din Directiva (UE) 2024/1260. Proiectul prevede, între altele: (i) publicarea de către ARBI a listei bunurilor disponibile; (ii) posibilitatea ca instituții publice și ONG-uri să solicite utilizarea gratuită într-un termen determinat; (iii) existența unei comisii de gestionare (sub egida Ministerului Justiției) pentru transparența deciziilor; (iv) o formulă de distribuție a sumelor confiscate (buget de stat / proiecte sociale / servicii publice).

În ansamblu, progresul normativ este substanțial. Totuși, rezultatele depind decisiv de implementare: capacitate instituțională, interoperabilitatea sistemelor și monitorizare transparentă.

⁸² [Raport](#) de activitate al CNA pentru anul 2024

⁸³ [Hotărârea Parlamentului nr. 342/2022](#) privind aprobarea Programului național de recuperare a bunurilor infracționale pentru anii 2023–2027

⁸⁴ [Lege nr.35/2025](#) pentru modificarea unor acte normative (perfecționarea mecanismului de confiscare a bunurilor infracționale)

⁸⁵ [Proiect de Lege](#) privind utilizarea bunurilor confiscate în scopuri sociale sau în interes public

6.2. Instituțiile responsabile și dinamica performanței operaționale

Recuperarea bunurilor infracționale este gestionată printr-un mecanism interinstituțional centrat pe ARBI, CNA și Procuratura Anticorupție (PA). Astfel, ARBI⁸⁶ este responsabilă de identificarea, sechestrarea, administrarea și valorificarea bunurilor, inclusiv prin investigații financiare paralele și ordine de înghețare. CNA coordonează politicile anticorupție și gestionează Programul Național de integritate și anticorupție 2024–2028⁸⁷, raportând anual Parlamentului. PA susține acuzarea în cauzele ce implică confiscarea specială sau extinsă și executarea hotărârilor definitive. Roluri complementare revin Serviciului Fiscal de Stat (evaluare și contabilizare) și Ministerului Justiției, care va supraveghea mecanismul de utilizare socială a bunurilor confiscate.

În 2024, se constată o creștere semnificativă a activității operaționale⁸⁸:

- ✓ ARBI a aplicat 330 sechestre pe bunuri în valoare de aproximativ 1,3 miliarde lei, comparativ cu 516 milioane lei în 2023;
- ✓ Bunurile indisponibilizate peste hotare au rămas la nivel ridicat (peste 1,5 miliarde lei);
- ✓ Au fost emise circa 34 ordine de înghețare în 2024, vizând bunuri de peste 46 milioane lei;
- ✓ Pe conturile trezoreriale ale ARBI au fost depuse circa 270 milioane lei din valorificări și transferuri voluntare (în baza HG nr. 684/2018);
- ✓ Instanțele au dispus confiscări de aproximativ 74,9 milioane lei în 2024, în creștere față de 2023 (aprox. 12,5 milioane lei). Se observă că o parte importantă a confiscărilor provine din cauze precum contrabandă și spălare de bani;
- ✓ Investigațiile financiare paralele s-au intensificat (aprox. 190 delegații în 2024, față de 120 în 2023).

Evoluție comparativă (2022–2024)

Indicator	2022	2023	2024	Evoluție
Bunuri sechestrate	6,2 mld. lei	516 mil. lei	1,3 mld. lei	↓79%, apoi +152%
Bunuri indisponibilizate	6,2 mld. lei	1,9 mld. lei	≈2,0 mld. lei	Stabilizare
Confiscări	33 mil. lei	12,5 mil. lei	74,9 mil. lei	+600% față de 2023
Ordine înghețare	n/a	34	≈40	Creștere moderată
Investigații paralele	n/a	120	190	+58%
Raport valorificare/sechestrul	0,5%	9%	<10%	Sub media UE

Seria de date 2022–2024 sugerează o consolidare a capacității operaționale a instituțiilor implicate, reflectată în creșterea activităților de indisponibilizare, în intensificarea investigațiilor financiare paralele și în majorarea sumelor confiscate în 2024. În același timp, valorile excepțional de ridicate din 2022 trebuie interpretate distinct, deoarece sunt influențate semnificativ de procedurile asociate fraudei bancare („Furtul Miliardului”), în mare parte legate de activele băncilor implicate.

Cazul generic „Furtul Miliardului” rămâne cel mai amplu și simbolic proces de recuperare a activelor ilicite. Conform datelor ARBI (confirmate în Raportul CNA pentru 2023⁸⁹), autoritățile spaniole au validat aplicarea sechestrului pe bunuri în valoare de 1,13 miliarde lei, deținute de

⁸⁶ [Lege nr.48/2017](#) privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale. [Sursa web](#).

⁸⁷ [Hotărârea Parlamentului Nr.442/2023](#) privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028

⁸⁸ Ibidem. [Raport](#) de activitate al CNA pentru anul 2024

⁸⁹ [Raport](#) de activitate al CNA pentru anul 2023

persoane implicate în cauză, iar în afara acestui dosar au fost aplicate sechestrare peste hotare pe bunuri în valoare suplimentară de 311 milioane lei. Deși această cooperare a generat cele mai mari rezultate istorice, ritmul recuperărilor s-a redus față de perioada 2018–2019; în 2023–2024 recuperările anuale s-au situat în jur de 110–120 milioane lei, iar doar aproximativ 12% au provenit din decizii definitive ale instanțelor, restul fiind rezultate din valorificări administrative (lichidatori/ARBI).

Totuși, tabloul general rămâne contradictoriu: în pofida intensificării activității și a creșterii confiscărilor, randamentul real al sistemului rămâne modest atunci când este raportat la proporția dintre bunurile sechestrate și cele efectiv valorificate. Rata de valorificare a bunurilor sechestrate rămâne sub 10%, comparativ cu media UE de 50%.

În pofida intensificării activității, eficiența recuperării rămâne afectată de câteva constrângeri structurale. În primul rând, durata excesivă a procedurilor judiciare – care în numeroase cazuri se întind pe 8–10 ani – reduce semnificativ randamentul recuperării, inclusiv prin deprecierea activelor, și erodează încrederea publică în capacitatea statului de a acționa prompt. În al doilea rând, mecanismul de valorificare anticipată, deși prevăzut de art. 207¹ din Codul de procedură penală, este aplicat limitat, ceea ce împiedică administrarea rapidă a bunurilor perisabile sau cu valoare comercială instabilă.

La aceste blocaje interne se adaugă dificultăți persistente de cooperare internațională, în special în recunoașterea și executarea deciziilor de confiscare în jurisdicțiile unde sunt localizate activele, vulnerabilitate amplificată de capacitatea instituțională încă redusă a ARBI pentru gestionarea volumelor mari de bunuri sechestrate și pentru evaluări rapide.

În fine, inițiativa de utilizare socială a bunurilor confiscate poate crește transparența și utilitatea publică a activelor recuperate, însă impactul ei depinde de reguli secundare clare (selecție, evaluare, monitorizare) și de o coordonare funcțională între Ministerul Justiției, CNA, ARBI și Serviciul Fiscal de Stat.

Pentru etapa următoare, prioritățile sunt: aplicarea consecventă a valorificării anticipate, consolidarea cooperării internaționale pentru repatrierea activelor din străinătate și asigurarea transparenței (inclusiv prin operaționalizarea utilizării sociale), astfel încât reformele să se traducă în rezultate tangibile și în creșterea încrederii publice în recuperarea activelor.

6.3. Cooperarea internațională și alinierea la bunele practici europene

În practică, recuperarea activelor depinde decisiv de cooperarea transfrontalieră: activele sunt frecvent plasate în alte jurisdicții, iar succesul dosarelor se măsoară prin capacitatea autorităților de a obține rapid informații, de a aplica măsuri de înghețare și de a asigura recunoașterea și executarea deciziilor de confiscare. Pentru Republica Moldova, această dimensiune este cu atât mai importantă în contextul procesului de armonizare cu acquis-ul UE și al intensificării colaborării cu parteneri europeni.

Experiența statelor UE indică un set de soluții operaționale care cresc randamentul recuperării:

- crearea unui Asset Recovery Office și a unei unități dedicate administrării bunurilor confiscate;
- evaluarea cost-beneficiu a sechestrării pentru prevenirea pierderii valorii activelor;
- utilizarea bunurilor confiscate în scopuri sociale, pentru creșterea transparenței și legitimității;
- cooperare transfrontalieră eficientă, cu schimb rapid de informații și recunoașterea deciziilor de confiscare.

Republica Moldova a făcut pași înainte prin consolidarea cadrului normativ⁹⁰ și prin participarea în rețele internaționale relevante (de tip CARIN / StAR), precum și prin inițierea cadrului pentru utilizarea socială a bunurilor confiscate. Totuși, rezultatele sunt limitate de câteva deficite structurale: capacitate redusă de administrare și valorificare, lipsa unui registru/sistem informatic integrat, proceduri judiciare îndelungate și raportare publică încă fragmentară.

Gradul de aliniere a Moldovei la bunele practici europene este unul mixt:

- **puncte forte:** cooperare internațională în creștere și aliniere normativă graduală;
- **puncta medii:** confiscare extinsă, valorificare anticipate, administrare centralizată, transparență și raportare;
- **puncte slabe persistente:** rata redusă de valorificare, durata mare a procedurilor și capacitatea administrativă insuficientă pentru gestionarea activelor sechestrate/confiscate;
- **zone „în curs”:** utilizarea socială (cadru inițiat, dar cu impact dependent de regulile secundare și implementare).



Per ansamblu, nivelul de aliniere poate fi apreciat ca mediu (≈45–50% față de standardele UE), cu progrese mai vizibile la nivel de instrumente și cooperare, dar cu întârzieri la nivel de execuție și conversie efectivă a activelor în venituri/beneficii publice.

6.4. Perspective strategice pentru perioada 2025–2026

Consolidarea instituțională: transformarea ARBI într-o entitate autonomă de tip „Asset Management Office” și crearea unui sistem informatic integrat pentru evidența bunurilor.

Eficientizarea procedurilor: aplicarea consecventă a valorificării anticipate, extinderea investigațiilor financiare paralele și introducerea indicatorilor de performanță pentru durata proceselor.

Transparență și responsabilitate: publicarea trimestrială a listelor bunurilor administrate, crearea portalului public al bunurilor confiscate și raportarea anuală către Parlament.

⁹⁰ Vezi [Legea nr.190/2022](#) pentru modificarea unor acte normative (înghețarea și confiscarea bunurilor din infracțiuni); [Legea nr.245/2023](#) pentru modificarea unor acte normative (modificarea Codului de procedură penală și a Codului contravențional); Ibidem... Legea 190/2022 , Legea 245/2023 , Legea 35/2025

Dimensiunea socială și europeană: implementarea efectivă a reutilizării sociale și armonizarea completă cu Directiva (UE) 2024/1260, inclusiv standarde comune de gestionare și raportare.

Recuperarea bunurilor infracționale rămâne un domeniu critic: progresul legislativ este real, dar valoarea lui se va măsura în 2026 prin capacitatea statului de a produce rezultate cuantificabile, vizibile și credibile public.

7. ACCESUL LA INFORMAȚIE ȘI TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL

7.1. Modernizarea cadrului normativ: evoluții legislative și restanțe

Accesul la informațiile de interes public și transparența procesului decizional reprezintă componente esențiale ale guvernării deschise, fiind asociate direct cu gradul de integritate instituțională și încrederea cetățenilor în autoritățile publice. În perioada 2022–2025, Republica Moldova a înregistrat progrese notabile în modernizarea cadrului legislativ care reglementează aceste domenii, dar cu persistența unor disfuncționalități sistemice la nivel de aplicare practică.

Deși procesul de armonizare cu standardele europene a fost accelerat, în special prin adoptarea unei noi legi privind accesul la informațiile de interes public și prin revizuirea parțială a mecanismelor de consultare publică, impactul asupra transparenței decizionale rămâne limitat de cultura administrativă și de lipsa unui sistem coerent de monitorizare.

Scopul acestei secțiuni este de a evalua stadiul de implementare a normelor privind accesul la informație și transparența decizională în perioada 2022–2025, în baza rapoartelor naționale și internaționale relevante.

În perioada de referință, arhitectura normativă în domeniul transparenței și accesului la informație s-a consolidat pe trei piloni: regulile privind transparența în procesul decizional⁹¹, mecanismul de consultare la nivel guvernamental⁹² și noua lege privind accesul la informațiile de interes public⁹³. Noutatea majoră este Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, care a înlocuit cadrul anterior și a extins obligațiile instituțiilor în direcția publicării proactive a unui set minim de informații (buget, rapoarte anuale, structura instituțională, deciziile administrative, etc.), a unor termene mai clare de răspuns și a unui regim mai previzibil al refuzurilor nejustificate.

Cancelaria de Stat este instituția-cheie care coordonează transparența decizională la nivel guvernamental, iar Parlamentul aplică reguli proprii de transparență prin Regulamentul său⁹⁴. Raportul Cancelariei de Stat privind transparența decizională pentru anul 2024⁹⁵ evidențiază un tipar constant: etapele de inițiere sunt, de regulă, vizibile, însă consultarea publică și mecanismele de răspuns rămân aplicate neuniform, iar etapele finale – inclusiv publicarea deciziilor adoptate – necesită eforturi suplimentare și o abordare mai consecventă.

În paralel, Planul de Acțiuni pentru Guvernare Deschisă 2023–2025⁹⁶ structurează agenda guvernării deschise pe cinci domenii prioritare: acces la informații de interes public, instituții guvernamentale deschise, bugete deschise, achiziții publice și dezvoltarea capacităților (întegrată transversal). Cadrul a fost completat și prin prevederi privind datele deschise, iar

⁹¹ [Legea nr.239/2008](#) privind transparența în procesul decizional

⁹² [Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional](#)

⁹³ [Legea nr. 148/2023](#) privind accesul la informațiile de interes public

⁹⁴ [Legea nr. 797/1996](#) pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului

⁹⁵ [Raportul](#) Cancelariei de Stat privind transparența decizională pentru anul 2024

⁹⁶ Planul de Acțiuni pentru Guvernare Deschisă 2023–2025, aprobat prin [Dispoziția Guvernului nr.158-d din 3.11.2023](#)

Cancelaria de Stat a emis ghiduri și materiale metodologice⁹⁷ pentru uniformizarea practicilor instituțiilor. Totuși, în absența unor mecanisme de responsabilizare și sancționare efectivă pentru nerespectarea obligațiilor, impactul acestor instrumente rămâne limitat, iar conformarea riscă să fie mai degrabă formală decât substanțială.

7.2. Aplicarea practică a dreptului de acces la informațiile de interes public

Evaluările internaționale indică o îmbunătățire vizibilă a performanței Republicii Moldova în domeniul accesului la informație, mai ales după intrarea în vigoare a Legii nr. 148/2023. Potrivit Freedom House⁹⁸, care a măsurat indicele accesului la informație, scorul a crescut de la 47/100 (2022) la 59/100 (2023) și 70/100 (2024). În același timp, evaluarea evidențiază diferențe importante între instituții: în timp ce unele răspund complet și în termen (cca 1/3), altele răspund incomplet sau nu răspund deloc (15%).

Rapoartele Cancelariei de Stat⁹⁹ confirmă persistența unor practici neuniforme, în special în administrația publică locală și în unele instituții subordonate. Problemele sunt în principal operaționale: dificultăți în identificarea și clasificarea corectă a cererilor (în raport cu petițiile obișnuite), înțelegere incompletă a noțiunii de „informație de interes public”, lipsa registrelor de evidență în unele instituții, erori de raportare (neconcordanțe între numărul total și distribuția pe canale de recepționare/termene), confuzii între temeiurile de refuz și cele de respingere/neexaminare. Un obstacol major rămâne transparența proactivă la nivel local, inclusiv din cauza lipsei paginilor web oficiale (raportată de o parte semnificativă a APL – 55%), ceea ce limitează aplicarea obligațiilor legale în practică. În plus, accesul la instruire privind aplicarea noii legi rămâne insuficient.

Raportul Avocatului Poporului pentru 2024¹⁰⁰ completează diagnosticul: resurse umane limitate, instrumente de monitorizare și control insuficient dezvoltate și un număr redus de sesizări gestionate direct pe acest subiect (în 2024, Avocatul Poporului a recepționat 7 cereri din partea petiționarilor, în care se invocau diverse încălcări ale dreptului de acces la informații). Ombudsmanul a reiterat necesitatea revizuirii regimului lingvistic al comunicării informațiilor (art. 21), pentru a evita limitarea accesului în practică.

În contextul implementării Planului de Acțiune OGP 2023–2025, Cancelaria de Stat a demarat procesul de creare a unui registru public al solicitărilor de informații. Acesta urma să devină funcțional în 2025 și să permită raportarea automată a termenelor și răspunsurilor. Analiza paginilor web, la data scrierii prezentului raport (20.11.2025) nu a demonstrat că acest Registru ar fi fost lansat. Lipsa acestui mecanism până în prezent face imposibilă evaluarea centralizată a conformității instituțiilor publice.

La nivel local, vulnerabilitățile sunt cele mai pronunțate. Evaluările Freedom House¹⁰¹ și studiile realizate în parteneriat cu Consiliul Europei și Cancelaria de Stat (în cooperare cu CALM)¹⁰² indică o cultură instituțională a transparenței mai slabă în APL, capacități administrative limitate și confuzie între publicare formală și respectarea efectivă a obligațiilor. Consecința este un decalaj sistemic între reglementare și practică, iar APL rămâne veriga cea mai vulnerabilă, fără un mecanism eficient de monitorizare și sprijin din partea autorităților centrale.

⁹⁷ Vezi pe pagina [web](#) a Cancelariei de Stat mai multe documente cu caracter de suport metodologic

⁹⁸ [Indicele accesului la informație](#): măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova, Freedom House, Ediția 2024

⁹⁹ [Raportul Cancelariei de Stat](#) privind soluționarea cererilor de comunicare a informațiilor de interes public în anul 2024

¹⁰⁰ [Raportul](#) anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2024

¹⁰¹ [Indicele accesului la informație](#): măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova, Freedom House, Ediția 2023

¹⁰² [Raport](#) privind aspectele practice ale asigurării transparenței în procesele decizionale ale APC și APL”, Consiliul Europei, 2024

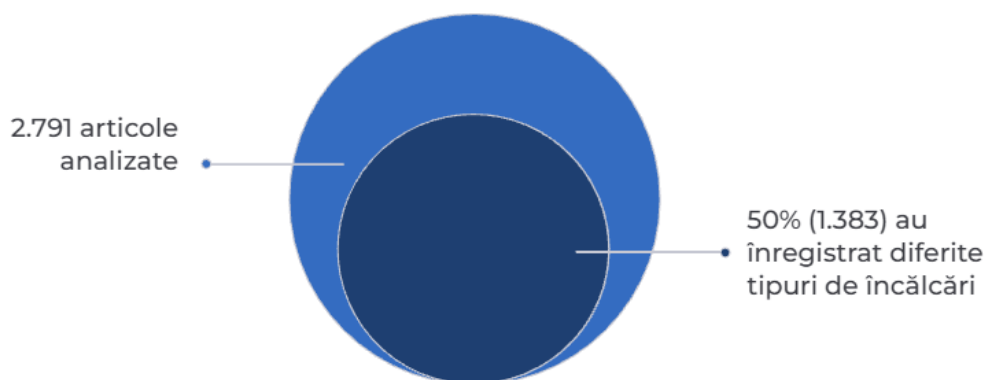
Concluzie intermediară: perioada 2022–2025 confirmă un progres normativ relevant și o îmbunătățire a evaluărilor internaționale, însă performanța instituțională rămâne inconsistentă, în special la nivel local și în autoritățile independente. Punctul critic nu mai este lipsa regulilor, ci disciplina operațională și consolidarea mecanismelor de monitorizare și sancționare.

7.3. Respectarea transparenței decizionale în activitatea autorităților publice și a Parlamentului

Transparența decizională a fost monitorizată constant în perioada 2022–2025 de Cancelaria de Stat, Promo-LEX, CAPC și GRECO. Deși regulile sunt bine cunoscute, aplicarea rămâne neuniformă între instituții și, mai ales, între etape ale procesului decizional.

Potrivit Raportului Cancelariei de Stat pentru anul 2024¹⁰³, publicarea rezultatelor consultărilor (procese-verbale/sinteze) a fost asigurată în medie pentru 45% dintre proiectele de decizii (36% pentru proiecte de lege; 48% pentru hotărâri de Guvern), iar nivelul de informare la finalizarea procesului decizional atinge 50%. Totodată, materialele aferente proiectelor supuse consultărilor au fost transmise părților interesate în 68% din cazuri.

Monitorizările independente confirmă și detaliază aceste deficiențe. Analiza CAPC, în baza unui [sistem/platforme on-line](#) de monitorizare (bazată pe colectarea automată a datelor de pe [particip.gov.md](#) și [gov.md](#)), evidențiază o rată ridicată a încălcărilor, în special privind termenul minim de consultare și anunțarea inițierii, inclusiv cazuri de consultări inexistente sau strict formale:



- din cele 2.791 articole analizate, 50% (1.383) au înregistrat diferite tipuri de încălcări, cum ar fi: încălcarea termenelor de consultare (40,24%), lipsa totală a consultărilor publice (0,68%);
- Ministerul Finanțelor (MF), Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR) și Ministerul Sănătății (MS) au înregistrat cele mai multe încălcări;
- 8,53% din articole nu au respectat termenul de anunțare a inițierii elaborării deciziei. Cele mai multe întârzieri au fost identificate la Ministerul Finanțelor (39%), MAI (32%) și MA (26%);
- 40,24% din proiectele de decizie nu au respectat termenul minim de 15 zile pentru consultare, iar unele proiecte au fost promovate fără consultare, inclusiv de Ministerul Justiției (9 cazuri).

Raportul realizat cu suportul Consiliului Europei¹⁰⁴ confirmă că, la nivelul autorităților centrale, există rubrici dedicate transparenței, însă acestea nu îndeplinesc integral cerințele legale, sunt

¹⁰³ [Raportul](#) Cancelariei de Stat privind asigurarea în anul 2024 a transparenței în procesul decizional de către APC

¹⁰⁴ [Raport](#) privind aspectele practice ale asigurării transparenței în procesele decizionale ale APC și APL”, Consiliul Europei, 2024

structurate neuniform și nu facilitează accesul la informații. Se constată lipsa unor rubrici pentru retragerea proiectelor din consultare și pentru publicarea deciziilor adoptate. Deși publicarea listelor de părți interesate este un element pozitiv, actualizarea periodică rămâne o vulnerabilitate. În plus, discrepanțele între informațiile raportate și cele publicate efectiv afectează credibilitatea raportării. Există un risc ridicat ca autoritățile centrale să nu publice pe particip.gov.md toate proiectele obligatorii cu impact, iar diferențele dintre ce raportează Cancelaria de Stat și ce apare efectiv pe portal subminează credibilitatea raportării.

La nivelul APL de nivel II, transparența este neuniformă: doar aproximativ jumătate dintre consiliile raionale publică informații despre inițiere, iar termenele scurte de consultare reduc participarea. La nivelul APL de nivel I, situația este mai gravă: majoritatea nu asigură transparența reală, iar doar 33% respectă cerințele de publicare a proiectelor de decizii, cu raportări adesea incomplete.

Sondajul realizat în procesul de scriere a raportului arată că transparența decizională este percepută ca „redușă” în special la nivel local (APL I – 40%, APL II – 33%), iar 25% o consideră „foarte redusă” la nivelul Guvernului/APC. Majoritatea respondenților cred că cetățenii sunt rar sau deloc implicați în luarea deciziilor.

Parlamentul rămâne una dintre cele mai sensibile dimensiuni ale transparenței decizionale. Potrivit Raportului Promo-LEX¹⁰⁵, transparența decizională rămâne lacunară și, pe anumite etape, chiar grav afectată, inclusiv prin lipsa documentelor aferente consultărilor și printr-o rată scăzută a consultărilor publice, mai ales pentru inițiativele legislative ale deputaților.

Raportul a semnalat că unele proiecte au fost adoptate fără avize esențiale (ale Direcției generale juridice, ale Guvernului sau fără expertiza anticorupție) și că recomandările acestor actori sunt frecvent neexamineate ori neînsoțite de sinteze publicate, ceea ce reduce transparența urmăririi modificărilor și a argumentelor. Monitorizarea indică, de asemenea, un caracter tot mai formal al avizelor comisiilor permanente și un dezechilibru pronunțat între majoritate și opoziție în „rata de promovare” a inițiativelor, inclusiv prin faptul că proiectele opoziției nu au fost adoptate. În plus, modificările repetate ale ordinii de zi și ritmul ședințelor plenare afectează previzibilitatea procesului legislativ și, implicit, capacitatea publicului de a urmări și influența deliberările.

În cel de-al treilea Raport de conformitate (2024), GRECO¹⁰⁶ constată că recomandarea privind transparența procesului legislativ rămâne doar parțial implementată, în special în ceea ce privește publicarea amendamentelor și a documentelor justificative, precum și limitarea procedurii de urgență. GRECO subliniază necesitatea unor măsuri suplimentare, inclusiv modernizarea instrumentelor de informare publică ale Parlamentului (actualizarea site-ului și operaționalizarea portalurilor e-Parlament și e-Legislație) și organizarea unor consultări publice reale, în care contribuțiile primite să fie reflectate corespunzător în procesul decizional. Raportul atrage atenția și asupra recurgerii frecvente la procedura accelerată: între aprilie 2023 și septembrie 2024 au fost adoptate 105 proiecte de lege prin această procedură, ceea ce, în combinație cu documentarea incompletă a consultărilor și nivelul scăzut al consultărilor publice (mai ales pentru inițiativele parlamentare), afectează transparența și calitatea procesului legislativ. În concluzie, GRECO consideră îngrijorătoare utilizarea urgenței ca practică curentă, deoarece aceasta devine un obstacol major pentru o consultare publică autentică.

Concluzii finale: Pe ansamblu, progresele legislative din 2022–2025 nu au fost urmate de o îmbunătățire instituțională comparabilă: accesul la informație și transparența decizională rămân sub standardele europene, iar practicile administrative se schimbă lent. Transparența este adesea tratată formal, ceea ce se vede în consultări superficiale și documente esențiale lipsă

¹⁰⁵ [Raport](#) de monitorizare a activității Parlamentului de legislatura a XI-a, august 2023 – iulie 2024, Promo-LEX

¹⁰⁶ Al treilea [Raport](#) de conformitate pentru Republica Moldova, GRECO, 2024

sau publicate incomplet. În Parlament, utilizarea frecventă a procedurii accelerate afectează previzibilitatea și consultarea reală, iar la nivel local opacitatea este amplificată de capacități administrative și infrastructură digitală insuficiente. În această etapă, progresul depinde mai puțin de noi norme și mai mult de implementare, monitorizare și responsabilizare consecventă.

8. INTEGRITATEA ȘI TRANSPARENȚA ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

8.1. Contextul general și dinamica pieței achizițiilor publice

Achizițiile publice sunt un domeniu strategic: ele influențează direct eficiența cheltuielilor publice, concurența economică, încrederea cetățenilor în instituții și capacitatea statului de a promova o guvernare deschisă și durabilă. Impactul economic al achizițiilor publice derivă din volumul resurselor financiare publice care circulă prin acest sistem și ponderea semnificativă pe care o au în sistemul cheltuielilor publice al Republicii Moldova (10-12%), ceea ce explică de ce achizițiile rămân constant un sector expus riscurilor de corupție.

În același timp, integritatea achizițiilor este tratată ca prioritate în politicile anticorupție, inclusiv în Programul Național de Integritate și Anticorupție 2024–2028¹⁰⁷ și în agenda instituțiilor de aplicare a legii - una dintre prioritățile actuale ale Centrul Național Anticorupție este combaterea corupției în achizițiile publice.¹⁰⁸ Cu toate acestea, rezultatele de combatere a corupției în achiziții rămân limitate: datele instituționale indică faptul că, în ultimii ani, o parte considerabilă a cauzelor penale inițiate pe infracțiuni din domeniul achizițiilor sunt clasate, iar un număr redus ajung în instanță.

Cel mai recent Raport de monitorizare al OECD¹⁰⁹ (septembrie 2025) arată o îmbunătățire a scorului integrității achizițiilor publice. Republica Moldova a obținut un scor al integrității în achizițiile publice de 44,3 (performanță medie) în creștere față de perioada precedentă (30.3).



În anul 2024¹¹⁰ a fost înregistrată o tendință pozitivă, atât în termeni de valoare totală (13,3 miliarde lei, în creștere cu 7,8% față de 2023), cât și după numărul de contracte (33.802, în creștere cu 5% față de 2023). Datele statistice pentru trimestrul I al anului 2025¹¹¹ arată o creștere fulminantă, fără precedent de 56,6% a volumului achizițiilor (4,5 miliarde lei, comparativ cu 2,9 miliarde lei în trimestrul I 2024). Similară este și creșterea numărului de achiziții realizate de autorități, care constituie circa 57%, (2.332 vs 1.480). Totuși, după numărul contractelor încheiate (10.343 vs 8.910) creșterea este mai moderată, de doar 16%. Cea mai mare contribuție

¹⁰⁷ [Hotărârea Parlamentului nr.442/2023](#) privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028

¹⁰⁸ [Raportul](#) pentru anul 2024, Centrul Național Anticorupție (Domeniile prioritare în activitatea de prevenire și combatere a corupției au fost stabilite pentru perioada de raport, la 26.01.2024, prin Hotărârea Colegiului nr. 1)

¹⁰⁹ [Raportul](#) de monitorizare pentru Moldova – Runda a V-a a Planului de Acțiune Anticorupție de la Istanbul, document aprobat în cadrul Plenului OECD/ACN la 8 iulie 2025

¹¹⁰ [Raportul](#) de activitate în domeniul achizițiilor publice și sectoriale pentru anul 2024, Agenția Achiziții Publice

¹¹¹ [Raportul](#) de activitate în domeniul achizițiilor publice și sectoriale pentru trim. I 2025, Agenția Achiziții Publice

la această creștere au avut-o achizițiile de lucrări care au înregistrat o creștere fulminantă, atât în termeni de volum (1,6 miliarde lei în trim. I 2025 în creștere cu 128% comparativ cu trim. I 2024) cât și ca pondere în total (36,5% față de 25,6% în trim. I 2024). Evoluția achizițiilor de lucrări reflectă creșterea investițiilor publice, inclusiv în proiecte de infrastructură, dezvoltare regională și locală, eficiență energetică, etc.

8.2. Vulnerabilități și riscuri de corupție în sistemul achizițiilor publice

Un indicator care vorbește despre riscurile de corupție din sistemul achizițiilor este ponderea achizițiilor atribuite prin contract direct sau fără publicare în MTender (cu raportare post-factum a datelor privind contractele). Datele statistice arată că o pondere covârșitoare a contractelor de valoare mică au fost tribuite direct, ceea ce înseamnă fără publicare, transparență și asigurarea concurenței. Astfel, pe parcursul anului 2024, au fost încheiate contracte de achiziții de mică valoare în sumă totală de 2,6 miliarde lei, dintre care 2,3 miliarde prin contractare directă (fără transparență, concurență) ceea ce reprezintă 86%. Dacă le raportăm la volumul total al achizițiilor din 2024 (13,3 miliarde), constatăm că circa 17% din valoarea contractelor de achiziții publice au fost atribuite direct sau fără publicare în sistemul electronic, în lipsă de transparență și concurență. Cifrele arată similar și pentru trimestrul I 2025, perioadă în care ponderea achizițiilor de valoare mică prin contractare directă este de 88% din totalul achizițiilor de valoare mică și de circa 16,6% din volumul total al achizițiilor publice.

În mod evident, aceste cifre se traduc în riscuri de corupție, inclusiv abuzuri, favoritism, conflicte de interese și, în consecință, ineficiență sau chiar fraudarea bugetelor publice. Lipsa unui mecanism eficient de monitorizare a aplicării noilor reguli privind achizițiile de valoare mică, dar și lipsa datelor privind progresul și performanța sunt și constatările Raportului Comisiei Europene. Pentru anumite praguri este obligatorie utilizarea și publicarea achiziției în MTender, iar pentru altele – este prevăzută doar raportarea trimestrială a datelor privind contractele atribuite direct fără publicare. Prin urmare, nu există claritate, nici privind metodologia de monitorizare aplicată de autorități, nici rezultatele privind aceste monitorizări care să constate dacă autoritățile se conformează sau nu acestor reguli. Această pondere ridicată a contractelor atribuite direct semnaleză un risc de utilizare abuzivă a excepțiilor legale, divizare artificială a contractelor și lipsă de competiție reală.

Rezultatele privind monitorizare achizițiilor - atribuție a Agenția Achiziții Publice prin lege - confirmă perpetuarea încălcărilor admise de autoritățile publice în procesele de achiziție și în multe cazuri, atribuirea contractelor fără remediarea acestora. Datele Agenției arată că, din totalul de 193 de proceduri de achiziții monitorizate, în care au fost constatate încălcări ale legislației, aproximativ 51% au rămas neremediate de către autorități. Respectiv, procesul de atribuire a contractelor de achiziției a continuat în pofida încălcărilor identificate. În concluzie, putem constata o implementare deficitară a măsurilor corective și lipsă de responsabilizare internă la nivelul autorităților contractante.

Cele mai frecvente nereguli identificate sunt: planificarea inadecvată a achizițiilor, divizarea achizițiilor pentru evitarea licitațiilor și procedurilor cu publicare, încălcarea termenelor legale și a obligațiilor de publicare, criteriile neclare de evaluare a ofertelor. Aceste deficiențe reprezintă semnale directe de risc de corupție, mai ales în lipsa unor instrumente de control și monitorizare precum și mecanisme eficiente de sancționare.

În același timp, sancțiunile aplicate de Agenția Achiziții Publice sunt insuficiente pentru a avea efect disuasiv. Raportul de monitorizare anti-corupție al OECD subliniază că persistă lacune în ceea ce privește sancționarea încălcărilor regulilor privind conflictele de interese, atât la nivel legislativ, cât și în practică. Iar, prevederile legale referitoare la excluderea obligatorie din

procedurile de achiziții publice a persoanelor fizice și juridice condamnate pentru fapte de corupție nu este aplicat în mod eficient.

8.3. Armonizarea cu acquis-ul UE, reforma legislativă și provocările digitalizării

În perioada anilor 2024-2025, a continuat avansarea reformei sistemului de achiziții publice din Republica Moldova, în particular, în contextul angajamentelor care derivă din statutul de țară-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană. Principalele progrese înregistrate sunt pe dimensiune legislativă, printre cele mai importante fiind (i) elaborarea unei noi legi privind achizițiile publice care urmează a fi aprobată de Parlament; (ii) aprobarea noului Regulament privind planificarea achizițiilor; (iii) aprobarea Regulamentului privind certificarea specialiștilor în achiziții și a Programului de formare profesională a adulților în achiziții. Și Raportul recent al Comisiei Europene cu privire la progresele Republicii Moldova în perioada septembrie 2024 - septembrie 2025¹¹² subliniază că, cadrul legislativ privind achizițiile publice este, în mare parte, aliniat la acquis-ul Uniunii Europene. Cadrul instituțional este funcțional, în timp ce capacitatea de gestionare a proceselor de achiziție publică rămâne limitată și necesită îmbunătățire și dezvoltare, în special pe dimensiunea competențelor și asigurării punerii în practică a mecanismului de certificare recent aprobat.

În pofida progreselor înregistrate la capitolul legislație și apropierea politicilor de acquis-ul UE, în sistemul achizițiilor persistă vulnerabilități sistemice care pot genera riscuri de corupție, conflicte de interese și utilizare ineficientă a resurselor publice. Raportul recent al Comisiei Europene menționează că domeniul achizițiilor publice rămâne în continuare vulnerabil în ceea ce privește riscurile asociate corupției, fapt confirmat de audituri și activitățile de monitorizare realizate de instituțiile responsabile, precum și de investigațiile presei și ale societății civile. Respectiv, recomandă îmbunătățirea transparenței, asigurând un acces mai larg la documentația de achiziții și, în special, la planurile de achiziții. Așadar, riscurile de corupție asociate achizițiilor sunt generate de măsurile anticorupție ineficiente, transparența limitată cuplată cu lipsa de acces la date în format deschis / machine-readable, precum și digitalizare deficicientă care nu acoperă integral procesele de achiziții.

M-Tender

Date Deschise^{new} | Despre SIA RSAP MTender | Legislația^{new} | Pentru Societatea Civilă | Întrebări frecvente^{new} | Documente^{new} | Lista de interdicții^{new} | Contracte atribuite^{new} | Termeni și condiții^{new}

Linia info: **022 822 038**

Planificarea Achizițiilor | Buletinul Achizițiilor Publice | Registru contractelor

Conducerea prin exemplu

Pe dimensiunea digitalizării notăm lipsa de progres în implementarea noului sistem electronic de achiziții, deși anumite acțiuni au fost realizate în perioada anului 2025. Deși introducerea

¹¹² [Raportul](#) privind progresele Republicii Moldova pentru 2025, Comisia Europeană

sistemului MTender a contribuit la creșterea transparenței, totuși procesul de achiziție este digitalizat doar parțial, multe procese fiind în continuare dependente de factorul uman – planificarea, evaluarea, atribuirea și executarea contractelor. Atât, Raportul Comisiei Europene (noiembrie 2025), cât și Raportul de monitorizare al OECD (septembrie 2025) subliniază că unul dintre principalele blocaje în implementarea proceselor de achiziții publice este sistemul electronic de achiziții (MTender). Sistemul actual nu susține integral progresele realizate în alinierea legislației naționale la acquis-ul UE, nu permite utilizarea tuturor instrumentelor și nu acoperă toate metodele de achiziție prevăzute de lege.

În martie 2024 a fost lansat Fondul fiduciar multidonator „Moldova – Dezvoltare, Reziliență și Oportunități pentru Bunăstare” ([M-GROW](#)), gestionat de Banca Mondială cu un buget inițiat de 23,8 milioane USD. Obiectivul fondului este sprijinirea Guvernului Republicii Moldova în realizarea investițiilor esențiale și consolidarea instituțiilor statului în direcția dezvoltării competitive, reziliente și incluzive, de rând cu susținerea parcursului de aderare a Moldovei la UE. Printre prioritățile M-GROW se regăsește sprijinul pentru creșterea competitivității, eficiența energetică, consolidarea cadrului instituțional și de guvernanță. Din acest fond a fost aprobat grant în valoare de 4,3 mln USD pentru „Sprijinirea eficienței achizițiilor publice și valorii pentru bani în Moldova”, implementat de Ministerul Finanțelor. Proiectul are drept scop dezvoltarea unui nou sistem electronic de achiziții publice și susținerea activităților de centralizare a achizițiilor. Conform Raportului privind implementarea Programului național de dezvoltare al achizițiilor publice pentru anii 2023-2027¹¹³, acțiunea ce vizează reengineering-ul sistemului electronic de achiziții pentru întreg ciclul de achiziție a fost înlocuită cu acțiunea „elaborarea business proceselor” a cărui termen de implementare este setat pentru trimestrul IV, anul 2025.¹¹⁴

În 2024 și 2025, Republica Moldova a făcut pași concreți spre modernizarea cadrului legal și alinierea acestui al acquis-ul UE. O realizare notabilă este aprobarea Regulamentului privind certificarea specialiștilor în achiziții și a Programului de formare profesională a adulților în achiziții. Au fost realizate și acțiuni privind digitalizarea achizițiilor publice și anume prin avansarea dezvoltării unui nou sistem electronic de achiziții care să asigure transparența și accesul la date deschise conform standardelor OCDS.

Întegritatea achizițiilor publice rămâne însă vulnerabilă în pofida faptului că se depun eforturi susținute pentru îmbunătățirea legislației. Pentru a asigura alinierea la standardele europene de integritate și guvernanță, Republica Moldova trebuie să orienteze reforma achizițiilor publice spre transparență, digitalizare, responsabilizare și control eficient al corupției. Digitalizarea proceselor, consolidarea integrității și reducerea corupției, profesionalizarea și certificarea, aplicarea măsurilor eficiente de control trebuie să devină prioritatea principală a Guvernului. Aceste măsuri și instrumente au capacitatea de a spori capacitatea și responsabilitatea instituțională, precum și transparența, iar în consecință, de a mitiga riscurile de corupție. Reforma achizițiilor publice rămâne un pilon esențial al procesului de integrare europeană și o condiție-cheie pentru consolidarea statului de drept, încrederii cetățenilor în instituțiile publice și combaterea corupției.

¹¹³ [Hotărârea Guvernului nr.265/2023](#) cu privire la aprobarea Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2027

¹¹⁴ [Raport](#) privind executarea Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026

9. INTEGRITATEA ÎN AFACERI

9.1. Contextul actual și evoluția cadrului de reglementare a integrității în mediul de afaceri

Promovarea integrității în sectorul privat constituie o precondiție esențială pentru dezvoltarea unei economii competitive, întrucât lipsa acesteia generează distorsiuni pe piață, afectează concurența loială, sporește costurile afacerilor și compromite climatul investițional.

Antreprenoriatul din Republica Moldova este dominat de întreprinderile mici și mijlocii, care reprezintă aproximativ 98% din totalul agenților economici activi. Pentru ca aceste companii să implementeze eficient principiile etice, standardele anticorupție și un sistem solid de guvernare corporativă, eforturile individuale nu sunt suficiente. Este necesar sprijinul instituțional al statului, implicarea asociațiilor de business și a partenerilor de dezvoltare, care pot contribui la formarea unei veritabile culturi a integrității în mediul de afaceri.

Cu referire la politicile statului și cadrul legal, ultimii ani au fost promovate mai multe reglementări. Parlamentul a aprobat Programul național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 și Planul de acțiuni pentru implementarea Programului¹¹⁵, care include ”Obiectivul general 3. Cultivarea integrității și diminuarea actelor de corupție în sectorul privat” cu patru obiective specifice și ținte ce urmează a fi atinse: sporirea gradului de transparență în cazul a 70% din entitățile cu capital integral sau majoritar de stat; numărul incidentelor legate de corupție în sectorul privat redus cu 25%.

Raportul de monitorizare privind implementarea Planului de acțiuni pentru semestrul I 2025¹¹⁶, denotă că statul a promovat modificări în cadrul normativ privind politici de remunerare a organelor de conducere și control ale întreprinderilor publice. Astfel, au fost aprobate noile regulamente privind selectarea și remunerarea membrilor consiliilor de administrație¹¹⁷, precum și privind selectarea membrilor comitetelor de audit și ai comisiilor de cenzori¹¹⁸ din cadrul entităților cu capital de stat. Ambele regulamente stabilesc principiile de bază pentru determinarea remunerației membrilor organelor menționate mai sus, precum și plafonul maxim al recompensei anuale, individualizat pentru fiecare persoană care desfășoară activități de reprezentare a statului.

Totodată, în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 820/2023¹¹⁹, Agenția Proprietății Publice a aprobat la societățile comerciale și la întreprinderile de stat Coduri de guvernare corporativă.

Suplimentar, prin modificările¹²⁰ la Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni au fost operate modificări la aspecte conexe aplicării politicii de remunerare a persoanelor cu funcții de răspundere ale societății.

¹¹⁵ [Hotărârea Parlamentului nr.442/2023](#) privind aprobarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028

¹¹⁶ [Raport](#) de monitorizare privind implementarea Planului de acțiuni al Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024–2028 perioada de raport: semestrul I 2025, CNA

¹¹⁷ [Hotărârea Guvernului nr.209/2023](#) cu privire la aprobarea Regulamentului privind selectarea candidaților pentru funcția de membru al consiliului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral/majoritar de stat și condițiile de remunerare a acestora

¹¹⁸ [Hotărârea Guvernului nr.210/2023](#) cu privire la aprobarea Regulamentului privind selectarea candidaților pentru funcția de membru al comitetului de audit pentru entități de interes public cu capital de stat și al comisiei de cenzori/cenzorului întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral/majoritar de stat și condițiile de remunerare a acestora

¹¹⁹ [Hotărârea Guvernului nr.820/2023](#) cu privire la aprobarea Codului-model de guvernare corporativă al întreprinderilor de stat/întreprinderilor municipale și al societăților pe acțiuni/societăților cu răspundere limitată cu capital integral/capital majoritar public

¹²⁰ [Legea nr.36/2025](#) pentru modificarea Legii nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni (aspecte conexe aplicării politicii de remunerare a persoanelor cu funcții de răspundere ale societății)

Alte reglementări relevante se referă la obligativitatea persoanelor juridice, inclusiv organizațiilor necomerciale, întreprinzătorilor individuali și gospodăriilor țărănești (de fermier) să prezinte și/sau să actualizeze informația privind beneficiarul efectiv la Agenția Servicii Publice. Obligativitatea respectivă a fost introdusă urmarea Recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională, prin modificări¹²¹ la Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, Legea nr. 75/2020 privind procedura de constatare a încălcărilor în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului și modul de aplicare a sancțiunilor, Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și Codul contravențional. Modificările au fost promovate în vederea asigurării alinierii legislației naționale în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului la legislația UE, reprezentând și angajamentul în procesul de aderare la UE.

Cu toate acestea, la insistența mediului de afaceri, statul a fost impus să extindă termenul limită de prezentare a informației privind beneficiarul efectiv cu un an. Prelungirea termenului până la 31 decembrie 2025 a scos în evidență deficiențele de comunicare și coordonare din partea autorităților în aplicarea noilor reglementări cu impact asupra mediului de afaceri, fapt ce a generat incertitudine și riscuri privind previzibilitatea activității economice.

Din punct de vedere instituțional, un pas important a fost constituirea Grupului de monitorizare al Programului Național de Integritate și Anticorupție pentru anii 2024-2028, în componența căruia a fost inclusă Camera de Comerț și Industrie și doi reprezentanți ai mediului asociativ aleși prin concurs¹²². De menționat că Centrul Național Anticorupție a lansat concursul pentru selectarea reprezentanților societății civile și ai mediului privat, însă, chiar și după prelungirea termenului de depunere, doar două persoane și-au prezentat candidatura și au fost ulterior selectate. Acest rezultat reflectă un interes scăzut al mediului privat față de implicarea în procesele de monitorizare a politicilor anticorupție și evidențiază necesitatea consolidării dialogului public-privat, precum și intensificarea eforturilor de comunicare cu comunitatea de afaceri. Prima ședință a Grupului de Monitorizare a avut loc pe data de 15 aprilie 2025 fiind audiat și aprobat Raportul de progres pentru anul 2024¹²³, elaborat de către CNA.

9.2. Conformitatea în practică: instrumente de integritate și standarde implementate de companii

Cu referire la instrumente de integritate implementate de companii, analiza situației și interviurile cu antreprenorii relevă că, în special în cadrul întreprinderilor mari, sunt integrate o serie de proceduri și mecanisme care contribuie la responsabilitate corporativă.

Astfel, printre puținele companii care au implementat programe de integritate, cel mai frecvent este utilizat Codul de conduită, document ce stabilește principiile etice și standardele de integritate aplicabile angajaților și colaboratorilor. De obicei, codul sau extras din acesta, este publicat pe pagina web a companiei pentru a demonstra transparență și responsabilitate publică.

Alături de Cod, companiile publică și o Politică anticorupție care exprimă poziția de toleranță zero față de corupție. Unele companii mai aplică și o Politică privind cadourile și ospitalitatea.

¹²¹ [Legea nr.268/2024](#) pentru modificarea unor acte normative (implementarea suplimentară în cadrul normativ intern a Recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională)

¹²² Vezi pe pagina [web](#) a CNA Membrii Grupului de Monitorizare al Programului Național de Integritate și Anticorupție pentru anii 2024-2028

¹²³ [Raport](#) de progres privind implementarea Programului Național de Integritate și Anticorupție pentru anii 2024-2028, pentru perioada de raport: 2024

Întreprinderile elaborează Registrul riscurilor și identifică subdiviziunile sau funcțiile vulnerabile care au expunere ridicată și proceduri sensibile. În registrul riscurilor se includ măsuri preventive sau mecanismele de control precum audit intern. Totodată, în unele companii mari se desemnează ofițer de conformitate sau comitete de etică, care au rolul de a monitoriza modul în care sunt respectate procedurile interne și examinează cazurile raportate.

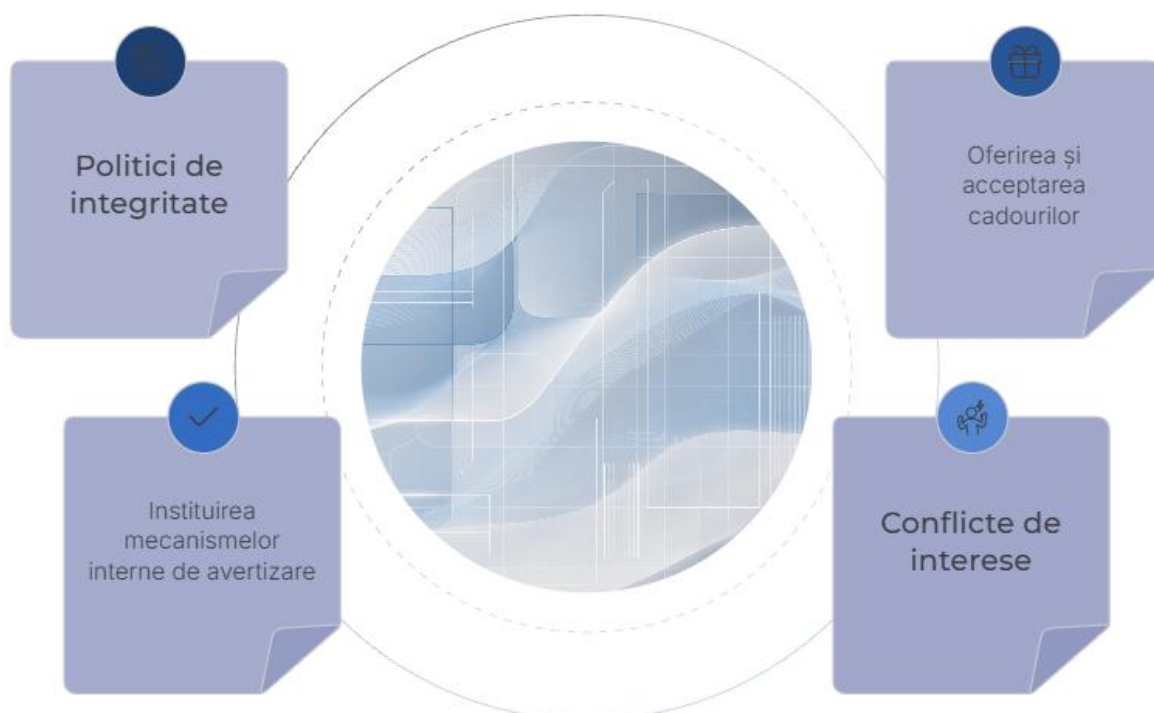
În acest context, importanța deosebită revine mecanismului intern de raportare a neconformităților, care permite angajaților să semnaleze comportamente lipsite de etică, suspiciuni de fraudă, corupție sau trafic de influență. Procedurile de alertă, de identificare și gestionare a conflictelor de interese sunt formalizate prin declarații de interese personale, chestionare pentru persoanele afiliate, formulare de notificare a situațiilor de incompatibilitate. Aceste mecanisme includ de regulă adrese de email speciale sau formulare online, proceduri privind examinare și garanții privind protecția avertizorului de integritate.

Unele companii includ clauze de conformitate în contractele cu partenerii și furnizorii, pentru a asigura respectarea aceluiași standarde de integritate și anticorupție, precum și aplică procedura de due diligence pentru verificarea reputației, a istoricului de conformitate și a potențialelor riscuri de integritate ale acestora.

Companiile care implementează acest set de instrumente, pot opta pentru certificarea conform standardului ISO 37001 - Sistem de management anti-mită, și sunt remarcate în cadrul concursului anual organizat de Camera de Comerț și Industrie și Centru Național Anticorupție susținut de partenerii de dezvoltare.

Nominalizare în domeniul integrității a fost introdusă în premieră în anul 2020, în cadrul Concursului „Marca Comercială a Anului”, având drept scop promovarea principiilor de integritate în mediul de afaceri. În ediția din 2025, trofeul a fost acordat unui număr de șase companii din domeniile telecomunicațiilor și comerțului. Spre deosebire de alte nominalizări ale concursului, participarea în această categorie s-a menținut relativ constantă, ceea ce indică necesitatea stimulării interesului și creșterii implicării companiilor în anii următori.

Anume în acest scop, prin unirea eforturilor Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției și Camerei de Comerț și Industrie a Republicii Moldova pe parcursul anului 2025 au fost organizate



5 sesiuni de instruire destinate antreprenorilor din diverse regiuni ale țării, dedicat promovării instrumentelor de integritate în afaceri.

Peste 150 de reprezentanți au participat la sesiunile dedicate promovării culturii etice și a integrității în afaceri, fiind sensibilizați asupra importanței implementării instrumentelor de integritate în sectorul privat. Printre temele abordate s-au regăsit elaborarea politicii de integritate, gestionarea conflictelor de interese, regulile privind oferirea și acceptarea cadourilor, precum și instituirea mecanismelor interne de avertizare. Activitățile au fost organizate în cadrul proiectului „Core Support to the CAPC”, implementat cu sprijinul Suediei.

Astfel de inițiative trebuie continuate și consolidate prin eforturi comune ale tuturor actorilor implicați, pentru a asigura un impact durabil și o schimbare reală în mediul de afaceri. Potrivit datelor Institutului de Standardizare din Moldova, în ultimii doi ani doar două companii au achiziționat Standardul ISO 37001 – Sistem de management anti-mită, ceea ce confirmă necesitatea intensificării acțiunilor de conștientizare și implementare a standardelor de integritate în sectorul privat.