CZU 343.35
DOI https://doi.org/10.52388/2345-1971.2023.1.03

AVERTIZORII DE INTEGRITATE – RETROSPECTIVA EVOLUTIVĂ A INSTITUȚIEI ÎN REGLEMENTĂRILE JURIDICE NAȚIONALE

Olga BACIU
Doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: *baciu.olga@hotmail.com*
https://orcid.org/0000-0003-2502-8571

Avertizorii de integritate ca instituție în sistemul juridic național există deja 10 ani. Pentru Republica Moldova, ca și pentru orice alt stat democratic, existența unui astfel de drept este o manifestare a statului de drept, unui stat integru și regimului orientat pro integritate. Pe parcursul timpului, reglementările privind avertizorii de integritate au suportat anumite schimbări, completări și îmbunătățiri. Acestea vizează mai multe domenii, inclusiv introducerea normelor ce țin de protecția avertizorilor de integritate. Cadrul normativ ce reglementează protecția avertizorului de integritate formează o instituție juridică distinctă, având specificul propriu și având drept consecință apariția unor raporturi juridice separate în domeniul integrității. Fiind îmbunătățită mult aspectual, instituția avertizorilor de integritate necesită unele ajustări care au fost menționate în urma analizei comparative a instituției în reglementările juridice naționale și conturate în prezentul articol.

Cuvinte-cheie*: avertizor de integritate, integritate, Centrul Național Anticorupție, Avocatul Poporului, garanție, confidențialitate, interes public.*

WHISTLEBLOWERS - THE EVOLUTIONARY RETROSPECTIVE OF THE INSTITUTION IN THE NATIONAL LEGAL REGULATIONS

Whistleblowers as an institution in the national legal system have already existed for 10 years. For the Republic of Moldova, as for any democratic state, the existence of such a right is a manifestation of the rule of law, an intact state and the pro-integrity oriented regime. Whistleblowers have endured certain changes, additions and improvements. They target several areas, including the introduction of rules related to the protection of integrity whistleblowers. The legal norms regarding the protection of the integrity whistleblower form a distinct legal institution, generating a separate category of legal relations. Being multifacetedly improved, the institution of integrity whistleblowers requires some adjustments that were mentioned following the comparative analysis of the institution in the national legal regulations and outlined in this article.

Keywords*: whistleblower, integrity, National Anticorruption Center, Ombudsman, guarantee, confidentiality, public interest.*

LES DÉNONCIATEURS D'INTÉGRITÉ - RÉTROSPECTIVE ÉVOLUTIONNAIRE DE L'INSTITUTION DANS LES RÉGLEMENTATIONS JURIDIQUES NATIONALES

Les dénonciateurs d'intégrité en tant qu'institution du système juridique national existent déjà depuis 10 ans. Pour la République de Moldova, comme pour tout État démocratique, l'existence d'un tel droit est une manifestation de l'État de droit, d'un État intact et d'un régime favorable à l'intégrité. Au fil du temps, les réglementations concernant les dénonciateurs d'intégrité ont subi des modifications et des améliorations. Elles couvrent plusieurs domaines, dont l'introduction de règles liées à la protection des dénonciateurs. Le cadre normatif qui régit la protection du dénonciateur en matière d'intégrité forme une institution juridique distincte, ayant sa propre spécificité et se traduisant par l'émergence de relations juridiques distinctes dans le domaine de l'intégrité. En cours d'amélioration multiforme, l'institution

des lanceurs d’alerte d’intégrité nécessite quelques ajustements qui ont été mentionnés suite à l’analyse comparative de l’institution dans les réglementations légales nationales et exposés dans cet article.

***Mots-clés**: dénonciateurs, intégrité, Centre National Anticorruption, Ombudsman, garantie, confidentialité, intérêt public.*

ОСВЕДОМИТЕЛИ О НЕПОДКУПНОСТИ – ЭВОЛЮЦИОННАЯ РЕТРОСПЕКТИВА ИНСТИТУТА В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Осведомители о неподкупности как институт в национальной правовой системе существуют уже 10 лет. Для Республики Молдова, как и для любого демократического государства, наличие такого права является проявлением верховенства закона, неприкосновенности государства и режима, ориентированного на неподкупность. Со временем, осведомители о неподкупности претерпели некоторые изменения, дополнения и усовершенствования. Они охватывают несколько областей, в том числе введение правил, касающихся защиты осведомителей. Нормативная база, регулирующая вопросы защиты осведомителя о неподкупности, образует самостоятельный правовой институт, имеющий свою специфику и обуславливающий возникновение отдельных правоотношений в сфере неподкупности. Будучи многогранно совершенствуемым, институт осведомителей о неподкупности требует некоторых корректировок, которые были отмечены по итогам сравнительного анализа института в национальных правовых нормах и изложены в данной статье.

***Ключевые слова:** осведомители о неподкупности, добросовестность, Национальный антикоррупционный центр, омбудсмен, гарантия, конфиденциальность, общественный интерес.*

Introducere

Avertizorii de integritate sunt una din cele mai bune surse pentru deconspirarea unor practici ilegale și lipsite de etică la nivelul entităților (publice sau private), ei cunosc cel mai bine și pot să raporteze aceste încălcări ”direct de la sursă”. Potrivit Recomandării CM/Rec (2014)7 a Comitetului de Miniştri adresat statelor membre privind protecţia avertizorului de integritate [1], „persoanele care raportează sau dezvăluie informație cu privire la amenințări sau daune în interesul public, pot contribui la consolidarea transparenței și la responsabilitatea democratică” [1]. Totuși, ținând cont de faptul că dezvăluirile le pot avea un efect negativ asupra vieții profesionale, ba chiar să aibă repercusiuni asupra securității lor personale, este foarte important de a crea condiții în care avertizorii de integritate pot fi asigurați cu măsuri de informare și protejare pe parcursul întregului proces, care include cât însăși dezvăluirea unei practici ilegale, atât și protecția avertizorului de integritate. Astfel, este nevoie să le fie oferite informații accesibile privind procedurile aplicate, garanțiile și asistența/protecția de care pot beneficia avertizorii de integritate. Prevederile respective sunt prevăzute în Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, adoptată la 23 octombrie 2019 și care a intrat în vigoare la 16 decembrie 2019[2].

Astfel, fiind o instituție relativ nouă pentru Republica Moldova, istoricul acesteia începe odată cu ratificarea de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 542 din 19.12.2003[3] a Convenției civile privind corupţia, adoptată la 4 noiembrie 1999, de Consiliul Europei la Strasbourg. În art. 9 al Convenţiei se stipulează că „fiecare parte prevede în dreptul său intern o protecţie adecvată împotriva oricărei sancţiuni nejustificate faţă de salariaţii care, de bună-credinţă şi pe bază de suspiciuni legitime, denunţă faptele de corupţie persoanelor sau autorităţilor responsabile”. Ulterior, pentru a asigura un cadru normativ în concordanţă cu art. 9 din Convenţie, Parlamentul Republi-

cii Moldova, la 25.11.2011 adoptă Legea nr. 231 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011–2016 [2] , iar la 06.02.2012 adoptă Hotărârea nr.6 privind aprobarea Planului de acţiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011– 2016 [3].

Ideile principale ale cercetării

Instituția „avertizorilor de integritate" în Republica Moldova a fost reglementată prima data în textul Hotărârii Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate [4] (în continuare Regulament) aprobată „în scopul executării prevederilor art. 18 şi art. 26 din Legea nr. 90-XVI din 25 aprilie 2008 cu privire la prevenirea şi combaterea corupţiei […], art. 121 din Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcţionarului public […], precum şi acţiunii 4.3.3 poziţia 2 din Planul de acţiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6 din 16 februarie 2012" [4]. Mai târziu, deja în anul 2018, Parlamentul a adoptat Legea nr.122 privind avertizorii de integritate, în baza căreia mecanismul avertizorilor de integritate a suportat anumite modificări/modernizări. Totodată, acest mecanism a fost ajustat la standardele internaționale, inclusiv cu reglementarea aspectelor ce vizează protecția avertizorilor de integritate. Pe parcursul ultimilor 10 ani, reglementarea acestui fenomen a suportat anumite modificări, de asemenea acestea fiind condiționate, inclusiv și, potrivit notei informative [5] la proiectul Legii privind avertizorii de integritate, de realizarea prevederilor strategiei Naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2022, precum și Planului de acțiuni, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr.56 din 30.03.2017, care prevăd realizarea unor măsuri în scopul perfecționării mecanismului existent de denunțare a corupției și protecție a avertizorilor de integritate.

În rezultatul analizei comparative, ținând cont de provocările transpunerii în practică, precum și potențiale soluții pentru amplificarea efectelor scontate ale mecanismului avertizorilor de integritate, putem constata următoarele:

- Noțiunea „avertizării" a suportat anumite modificări, fiind deja reglementată în calitate de „avertizare de integritate", vizând înainte „comiterea actelor de corupţie şi a celor conexe corupţiei, a faptelor de comportament corupţional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor şi a proprietăţii şi despre încălcarea obligaţiilor legale privind conflictul de interese" [4], ulterior fiind modificată în „unei practici ilegale ce constituie o amenințare sau un prejudiciu adus interesului public" [6], care constituie „dezvăluire a manifestărilor de corupție, după cum sunt definite și enumerate în Legea integrității nr. 82/2017, a încălcărilor de mediu, a încălcărilor drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a celor ce țin de securitatea națională, precum și a altor încălcări, acțiuni sau inacțiuni care amenință sau prejudiciază interesul public" [6]. De menționat, că Legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018, operează cu condiția afectării interesului public, însă nu prezintă definiția acesteia. Cadrul normativ național folosește noțiunea de „interes public" în cel puțin 2 acte legislative, cum ar fi: Legea integrității nr.82/2017 şi Legea cu privire la libertatea de exprimare nr.64/2010 [7]. Totuşi, trebuie de atras atenția că noțiunile menționate nu sunt identice, dar sunt adaptate scopului ce şi-l propune fiecare act în parte. Autorul Tatiana Mostovei (doctor în drept), în lucrarea sa *Libertatea de exprimare a funcţionarului public în contextul dezvăluirii practicilor ilegale*, consideră relevantă pentru prezentul studiu noțiunea reglementată de Legea nr.64/2010 [8], potrivit căreia „interesul public" este „interes al societății (și nu simpla

curiozitate a indivizilor) faţă de evenimentele ce ţin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau faţă de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societăţii sau a unei părţi a ei” [9].

- Cu referire la „principiul responsabilității” existent în Regulament, acesta prevedea că „... persoana care face avertizarea este obligată să o susţină cu probe, în cazul în care dispune de acestea” [4]. Prin urmare, deja Legea privind avertizorii de integritate operează cu principiul bunei-credințe, potrivit căruia „dezvăluirea practicii ilegale de către un angajat se prezumă a fi veridică până la proba contrară. Angajatul se consideră de bună-credință dacă dezvăluirea practicii ilegale pe care a făcut-o este veridică sau dacă angajatul are convingerea rezonabilă că este veridică și amenință sau prejudiciază interesul public” [6]. De menționat, că Regulamentul conține și el în textul său principiul bunei-credințe, însă acesta prevede mai bine spus o măsură de protecție, dat fiind faptul că potrivit acestuia „avertizorul de integritate beneficiază de măsuri de protecţie doar în cazul în care a făcut o sesizare fiind convins de realitatea stării de fapt sau că fapta constituie o încălcare a legislaţiei” [4], aceasta referindu-se în mai puțină măsură la principiul bunei-credințe, ci la modul și condițiile de creare și oferire a măsurilor de protecție a avertizorilor de integritate. Această măsură de protecție o prevede și Legea privind avertizorii de integritate, menționând la fel că „protecția acordată poate fi retrasă în cazul constatării […] (că) informația comunicată nu este veridică, inclusiv se demonstrează că angajatul cunoștea sau trebuia să cunoască despre caracterul fals al conținutului dezvăluirii sale (dezvăluirea nu este făcută cu bună-credință)” [6].

- Procedura de depunere și examinare a avertizării a suportat anumite schimbări. Potrivit Legii, avertizor de integritate este „*angajatul* care face o avertizare de integritate” [6]. Este necesar de reținut că statutul de „avertizor de integritate” este atribuit inclusiv și timp de 12 luni după încetarea relațiilor de muncă, această regula fiind atribuită și situațiilor când persoana avea statut de stagier, voluntar or a avut „raporturi juridice contractuale, civile cu un angajator” [6]. Ceea ce înseamnă că timp de un an de la întreruperea relațiilor contractuale persoana poate face o dezvăluire a practicilor ilegale, poate obține statutul de avertizor de integritate și solicita aplicarea garanțiilor de protecție [2]. Spre exemplu în România, cercul avertizorilor de integritate este mai vast și include categoriile de personal care intră sub incidența Legii nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii [10]. Astfel, personalul entităților publice este format din: *funcționari publici*, „care sunt persoane învestite, prin numire într-o funcție publică din structura unei autorități sau instituții publice, cu prerogative în realizarea competenței acestora, în regim de putere publică, având ca scop realizarea unui interes public” [11]; *personal contractual* conform Codului Muncii și *personal care îşi desfăşoară activitatea în baza unor statute speciale*: medicii, profesorii, polițiștii, grefierii instanțelor, preoții, etc [11].

O altă latură a avertizării sunt subiecții, cărora le poate fi depusă adresarea spre examinare. Astfel, potrivit Regulamentului, avertizarea poate fi depusă alternativ sau cumulativ următoarelor persoane sau organe: conducătorului ierarhic superior al avertizorului de integritate; structurii specializate din cadrul autorităţii publice; organului de urmărire penală; conducătorului autorităţii publice; comisiei naţionale de integritate; procurorului; organizaţiilor neguvernamentale sau mass-mediei [4]. Totodată, Regulamentul prevede că toate avertizările sunt examinate de structura specializată dacă, în urma verificării conţinutului acestora, se constată că ele ţin de competenţa sa. Dacă avertizarea este depusă la conducătorul ierar-

hic superior al avertizorului de integritate sau la conducătorul autorităţii publice, informaţia recepţionată este transmisă ulterior structurii specializate pentru examinare şi întreprinderea măsurilor ce se impun [4]. Legea, în sensul dat, de asemenea operează cu anumite modificări, potrivit cărora sunt prevăzute distinct autoritățile de examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale (în continuare – autorități de examinare) și autoritățile de protecție a avertizorilor de integritate (în continuare – autorități de protecție).

Cu referire la condițiile de formă şi de conținut al avertizării de integritate, menționăm că acestea sunt obligatoriu de respectat, cu unele excepţii privind modalitatea de dezvăluire. Domeniul de aplicare materială al Legii nr.122/2018 cu privire la libertatea de exprimare [7] este unul extins şi vizează următoarele categorii de încălcări: manifestările de corupţie, încălcările de mediu, încălcările drepturilor şi libertăților fundamentale ale persoanei, a celor ce ţin de securitatea națională, precum şi a altor încălcări, acţiuni sau inacțiuni care amenință sau prejudiciază interesul public [9]. În condițiile în care completarea şi depunerea Formularului dezvăluirii interne a practicii ilegale nu garantează recunoașterea documentului ca avertizare de integritate şi ambiguitatea cadrului normativ ar putea genera decizii subiective şi arbitrare, lipsind astfel persoana de protecția oferită de lege. Mai mult, Legea nr.122/2018 cu privire la libertatea de exprimare [7] nu oferă dreptul la contestare a refuzului efectuării înregistrării în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale şi al avertizărilor de integritate, precum nu se expune cu privire la responsabilul împuternicit cu astfel de decizii, modul de exercitare a puterii discreționare. Determinăm astfel că legea nu oferă garanții clare care să permită o protecție eficientă împotriva riscurilor de abuz din partea administrației entității publice ori private [9].

De asemenea, legiuitorul oferă o clasificare a modalităților de dezvăluire a practicilor ilegale, acestea fiind: *internă* (comunicată angajatorului), *externă* (comunicată autorităților de examinare) și *public* [6], fără a oferi definiții separate a avertizărilor de integritate interne, externe și publice, ceea ce creează riscul interpretării și aplicării eronate a unor norme legale de către *subiecții legii.*, explicând că „dezvăluirea practicii ilegale se face […] de către angajat, sau prin sistemul electronic de dezvăluire on-line ori este comunicată la liniile telefonice anticorupție ale angajatorilor, ale autorităților de examinare" [6]. Autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale sunt angajatorii, în cazul dezvăluirilor practicilor ilegale interne, și Centrul Național Anticorupție, în cazul dezvăluirilor practicilor ilegale externe. De asemenea, în ceea ce ține de procedura de examinare a informațiilor ce prezintă avertizarea de integritate, în prevederile Legii privind avertizorii de integritate, oferă o posibilitatea nouă, neprevăzută de Regulament, potrivit căreia în cazul în care termenul pentru examinarea avertizării de integritate este insuficient, acesta poate fi prelungit cu încă 30 de zile, cu informarea corespunzătoare a avertizorului de integritate [6].

Totodată, peste doi ani Guvernul a aprobat Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale [12]. Însă, Cadrul normativ național nu este uniform în ceea ce privește examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale interne. Potrivit art.10 alin.(4) al Legii nr.122/2018, „în cazul raportărilor interne, autoritățile de examinare pot înființa canale interne de comunicare a dezvăluirilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate interne (linii telefonice de încredere, cutii poștale, adrese electronice)" [6]. Totodată, potrivit pct.5 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020, „instituirea canalelor interne de comunicare a dez-

văluirilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate interne este obligatorie pentru entitățile mari și mijlocii, indiferent de natura activităților lor” [12]. Astfel, observăm că, în timp ce în Legea nr.122/2018 sarcina de institui canale interne de raportare are caracter de recomandare, în Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020 această sarcină este obligatorie. Este de menționat că, potrivit art.(3) alin.(4) lit. b) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior. Prin urmare, această discrepanță legislativă generează riscul aplicării neuniforme a prevederilor normative în domeniu [13].

Măsurile de protecție în cazul avertizorului de integritate au dobândit o nouă formă și conținut. Regulamentul existent anterior prevedea succint doar faptul că avertizorul de integritate beneficiază de următoarele măsuri de protecţie, aplicate alternativ sau cumulativ, după cum urmează: prezumţia de bună-credinţă până la proba contrarie; confidenţialitatea datelor cu caracter personal; transferul în altă subdiviziune a autorităţii publice. Avertizorul de integritate care a făcut avertizarea cu bună-credinţă nu va fi sancţionat disciplinar chiar dacă, ulterior cercetărilor, aceasta s-a dovedit a fi nefondată [4]. Legea privind avertizorii de integritate vine cu o reglementare cu mult mai cuprinzătoare în acest sens. Astfel, prioritar, trebuie de remarcat că Legea introduce noțiunea de „răzbunare – orice formă de răfuială, presiune, dezavantajare sau discriminare la locul de muncă care este în legătură cu avertizarea de integritate sau rezultă din ea. Forme de răzbunare sunt: concedierea, suspendarea, retrogradarea, refuzul la promovarea în funcție sau instruire, transferul represiv, anularea primelor, a înlesnirilor sau a altor beneficii, hărțuirea sau alt tratament represiv, precum și amenințările cu astfel de acțiuni” [6].

De asemenea, Legea oferă avertizorilor de integritate un șir de garanții, printre care se enumeră: „transferul său ori al persoanei care întreprinde acțiuni de răzbunare, pe perioada examinării cererii de acordare a protecției, într-o altă subdiviziune a entității publice sau private în care activează, cu menținerea specificului de activitate, iar în lipsa acesteia – într-o subdiviziune care desfășoară o activitate conexă […]; sancționarea persoanei care s-a răzbunat în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale ori, după caz, a conducătorului entității publice sau private pentru neasigurarea măsurilor de protecție; anularea sancțiunii disciplinare, constatată de către angajator sau, după caz, de către instanța de contencios administrativ, care i-a fost aplicată angajatului ca urmare a unei dezvăluiri în interes public făcute cu bună-credință; despăgubirea prejudiciilor materiale și morale suportate în urma răzbunării.” [6]. Totodată, avertizorul de integritate trebuie să întrunească cumulativ următoarele condiții: să fie recunoscut în calitate de avertizor de integritate sau să fi făcut o dezvăluire publică a practicilor ilegale; să fie supus răzbunării; să existe legătură de cauzalitate între dezvăluirea practicilor ilegale și pretinsa răzbunare [6]. Cererea prin care se solicită protecția avertizorului de integritate se examinează în mod prioritar în termen de 15 zile.

O completare majoră în sensul măsurilor de protecție a avertizorilor de integritate este introducerea și reglementarea autorităților de protecție a avertizorilor de integritate, care sunt fie angajatorul, în cazul dezvăluirilor interne ale practicilor ilegale, fie Avocatul Poporului, în cazul dezvăluirilor externe și publice ale practicilor ilegale. Introducerea Avocatului Poporului în calitate de entitate de protecție a avertizorilor de integritate este condiționată de Strategia naţională de integritate şi antico-

rupţie pentru anii 2017–2020, potrivit căreia „De cele mai dese ori drepturile cetăţenilor sunt afectate de administrarea defectuoasă şi birocraţia din instituţiile publice, de neregulile administrative, de incorectitudine, discriminare, de persecuțiile din partea superiorilor, de abuzul de putere, de lipsa de răspuns şi reacţii din partea autorităţilor, precum şi de refuzul sau întârzierile nejustificate ale acestora de a oferi informaţii. Este de datoria Avocatului Poporului să se asigure că oficialii şi autorităţile publice cunosc şi aplică prevederile legislaţiei în domeniul drepturilor omului, iar funcţionarii publici îşi îndeplinesc atribuţiile conform principiilor unei administraţii eficiente. Avocatul Poporului investighează performanţele oficialilor şi ale autorităţilor în baza reclamaţiilor cetăţenilor, adresează Parlamentului petiţii de atenţionare asupra încălcării drepturilor cetăţenilor de către o autoritate sau o instituţie publică. Persecuția persoanelor care denunţă sau avertizează, în interes public, cu privire la comiterea unor iregularităţi, abuzuri sau încălcări în cadrul instituţiilor are conotaţii îngrijorătoare. În prezent, nicio autoritate publică nu şi-a asumat funcţia de protecţie şi reprezentare a intereselor persoanelor care denunţă/avertizează cu privire la potenţiale infracţiuni de corupţie şi alte practici ilegale. Astfel, drepturile fundamentale ale avertizorilor sunt grav afectate (dreptul la muncă, dreptul de a nu fi discriminat, dreptul la un proces echitabil etc.), ceea ce demotivează alte persoane de a se opune corupţiei şi ilegalităţilor.” [14].

Principiul de confidențialitate, ca și alte prevederi a suportat modificări, or, mai bine spus completări. Astfel, Regulamentul, anterior, prevedea *principiul confidenţialităţii*, potrivit căruia conducătorul ierarhic superior al avertizorului de integritate, conducătorul autorităţii publice sau structura specializată din cadrul autorităţilor publice au obligaţia de a păstra confidenţialitatea datelor personale ale persoanei ce face avertizarea, precum şi orice alte date din conţinutul avertizării, ce pot duce la divulgarea identităţii, indiferent de faptul dacă persoana care a depus avertizarea divulgă ulterior aceste informaţii terţilor [4]. Legea deja vine cu reglementări de precizare, menționăm că datele cu caracter personal pot fi divulgate doar în cazul urmăririi penale pornite în baza dezvăluirii de interes public. În acest caz, avertizorul de integritate este audiat în calitate de martor în condițiile Codului de procedură penală al Republicii Moldova sau, după caz, ale Codului contravențional al Republicii Moldova și poate beneficia de protecție în conformitate cu Legea nr. 105/2008 cu privire la protecția martorilor și altor participanți la procesul penal [6]. De asemenea, o clauză inovativă este ceea, potrivit căreia clauzele de confidențialitate și secret profesional dintre angajator și angajat nu împiedică dezvăluirea practicilor ilegale [6].

O modificare esențială este includerea normei, potrivi căreia angajații sunt în drept să depună dezvăluiri ale practicilor ilegale, să fie recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și să beneficieze de protecție în condițiile prevăzute de prezenta lege. Însă, prin derogare de la prevederile menționate, *angajații care au calitatea de agenți publici*, în cazul influențelor necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și al altor încercări de implicare a lor în manifestări de corupție în sensul Legii integrității nr.82/2017 și al Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, *sunt obligați să le denunțe*. Dacă nu sunt atrași în calitate de martori și/sau părți vătămate în cadrul procesului penal, agenții publici care au denunțat influențe necorespunzătoare sau alte încercări de implicare a lor în manifestări de corupție pot fi recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și pot beneficia de protecție în condițiile prezentei legi [6]. Astfel, a fost reglementată obligativitatea denunțării practicilor ilegale

din partea agenților publici, aceștia fiind în sensul Legii integrității nr.82/2017 persoană încadrată într-o entitate publică şi care exercită o funcţie publică, o funcţie publică cu statut special, o funcţie de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcţie de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum şi alesul local [15].

Însă, nu orice dezvăluire a practicilor ilegale poate fi calificată ca avertizare de integritate. Una din cele mai importante condiții este ca această dezvăluire să se refere la interesul public. Dezvăluirea nu va fi calificată ca avertizare de integritate, dacă are ca scop rezolvarea unor probleme de interes personal și dacă nu sunt întrunite condițiile prevăzute de lege și anume: să fie făcută de un angajat, să vizeze practici ilegale în cadrul autorității în care este angajat [2]. Ne expunem părerea, că ar fi oportun de reglementat, în calitate de agent public, în sensul obligativității avertizării inclusiv și persoanele învestită de stat cu competenţa de a îndeplini activităţi de interes public, cum ar fi avocații, notarii, executorii judecătorești ș.a., având în vedere impactul social asupra integrității a activității acestora, cât și ținând cont de strânsă legătură și colaborare a persoanelor învestite de stat cu competenţa de a îndeplini activităţi de interes public cu agenții publici.

Ca și prevedere nouă în domeniul avertizorilor de integritate este că în anul 2022, cadrul normativ care reglementează domeniul integrității a suferit un șir de modificări îndreptate spre îmbunătățirea măsurilor de asigurare a integrității, inclusive în ceea ce vizează avertizorii de integritate. Printre asemenea intervenții se numără modificările asupra Codului contravențional [15] care au fost regândite pentru a oferi o mai mare protecție avertizorilor de integritate.

Noua componență a contravenției, prevăzută la art. 314[1] din Codul contravențional, începând cu anul 2022, sancționează fapta de neluare de către angajator (indiferent dacă ultimul este din sectorul public sau privat) a măsurilor de asigurare a dezvăluirii practicilor ilegale în cadrul entității, nerespectarea confidențialității angajaților care dezvăluie practici ilegale (divulgarea identității avertizorului de integritate) și neasigurarea măsurilor de protecție a angajaților recunoscuți în calitate de avertizori de integritate [16].

Prin comparație, până la respectiva modificare, articolul din Codul contravențional sancționa doar fapta de neluare a măsurilor în vederea protecției funcționarilor publici. Soluția veche a fost incorectă prin faptul că Legea privind avertizorii de integritate nu distinge între angajatorii entități publici și angajatorii entități private, ultimii fiind în egală măsură responsabili pentru neasigurarea măsurilor de protecție. Prin aceeași lege, legiuitorul a reglementat o nouă componență de contravenție, care constă în fapta de răzbunare împotriva avertizorului de integritate.

Autorii legii au notat că faptele de răzbunare pot fi realizate nu doar de către persoanele direct responsabile de asigurarea protecției avertizorului de integritate (e.g. angajatori), dar și de alte persoane terțe (în legătură cu avertizarea depusă), legea fiind îndreptată spre asigurarea măsurilor adecvate pentru orice formă de răzbunare ce poate fi realizată asupra avertizorului.

Totodată, cu referire la modificările ce pot fi operate în Legea privind avertizorii de integritate, Ministerul justiției a venit cu un nou proiect al acestui act normativ (adoptat in ambele lecturi [17]). În textul notei informative sunt definite unele problem generale ale cadrul normative existent, cum ar fi „numărul limitat de subiecți care cad sub incidența acestei legi, […] ambiguitatea și neclaritatea termenelor de examinare a dezvăluirilor de încălcări ale legii, […] cu privire la modalitățile de protecție a avertizorilor de integritate, […] cu privire la interdicția răzbu-

nărilor în privința avertizorilor de integritate" ș.a. [18]. Analizând textul legii noi, remarcăm că, sub incidența acesteia cade: „orice autoritate publică, autoritățile publice centrale de specialitate, autoritățile publice locale, instituțiile, agențiile, organele, autoritățile de autoadministrare și/sau reglementare, Curtea Constituțională, sistemul instanțelor judecătorești, procuratura, întreprinderile de stat sau municipale, societățile pe acțiuni unde statul deține pachetul majoritar, consiliile științifice și consultative, comisiile de specialitate și alte organe colegiale organizate pe lângă autoritățile sau instituțiile publice și altele" [18] totodată, noțiunea de „încălcări ale legii", analizată anterior, capătă o definiție, potrivit căreia aceasta reprezintă „o acțiune sau inacțiune de nerespectare ale dispozițiilor legale care încalcă grav sau esențial drepturile persoanei sau interesele ocrotite de lege care s-au produs sau sunt susceptibile să se producă în cadrul entităților publice și private" [19] cu exemplificarea domeniilor aplicabile.

De asemenea, Legea noua exclude principiul „bunei-credințe" prin care se prezuma că „dezvăluirea practicii ilegale […] se prezumă a fi veridică până la proba contrară" [6]. Subsecvent, Conform art. 20 din proiect, legea prevede cinci condiții *cumulative* necesar a fi îndeplinite pentru ca avertizorii de integritate să beneficieze de măsuri de protecție, și anume: „a) avertizarea de integritate trebuie să fie făcută prin intermediul canalelor externe sau publice de dezvăluirea de încălcări ale legii; b) avertizarea de integritate trebuie să fie făcută cu existența motivelor întemeiate de a crede că informațiile referitoare la încălcările dezvăluite erau adevărate la momentul raportării; c) angajatul care raportează dezvăluirea de încălcări ale legii trebuie să fie recunoscută în calitate de avertizor de integritate în modul stabilit de prezenta lege; d) avertizorul de integritate trebuie să fie supus răzbunării; e) existența legăturii de cauzalitate între dezvăluirea de încălcări ale legii și pretinsa răzbunare" [19].

O altă novație a proiectului este apariția instituției „facilatorului", care reprezintă „persoana fizică ce asistă avertizorul în procesul de dezvăluire de încălcări ale legii, într-un context profesional, a cărui asistență este confidențială" [19]rolul căruia este destul de neclar explicat. Această neclaritate se referă și la apariția, ca temei de încetare a examinării dezvăluirilor interne și externe, a „informațiilor evident nesemnificative" [19]. Discutabilă este și introducerea răspunderii avertizorilor de integritate, care, potrivit proiectului prevede că „raportarea de informații privind încălcări ale legii, cunoscând că acestea sunt false, atrage răspundere contravențională sau penală." [19]. Această prevedere poate avea efect dublu, din motiv că pe de o parte, suntem în fața unei responsabilizări a avertizorilor, însă o astfel de reglementare duce la demotivarea avertizorilor de integritate, având drept consecință micșorarea numărului de avertizări.

Concluzii

Cu titlu de recomandare, am putea remarca o problemă existentă, ce se atestă prin absența unei autorități la nivel național, care să vegheze asupra implementării eficiente a instituției avertizorilor de integritate, atât de către autoritățile de examinare (angajatori/CNA), cât și de către autoritățile de protecție (angajatori/ombudsmanul) [2]. Astfel, la momentul actual, în Republica Moldova nu există o instituție care ar fi responsabilă de întreg domeniul, competențele fiind distribuite unui cerc larg de autorități. Această competență ar putea reveni, ca exemplu, Autorității Naționale de Integritate, misiunea căreia fiind asigurarea integrității în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției. Totodată, un vid juridic în sensul avertizorilor de integritate este ne-

definirea interesului public, care reprezintă o parte esențială al noțiunii avertizorilor de integritate (care nu și-a căpătat noțiunea nici în proiectul nou al Legii).

Deși statutul avertizorilor de integritate este reglementat în Republica Moldova deja de un deceniu, acest mecanism nu a căpătat o aplicabilitate suficientă, iar, eventualii avertizori de integritate nu se manifestă într-un mod eficient și deplin, fiind deseori sceptici față de acest fenomen. Astfel, ne vom pute permite să vorbim despre aceste mecanisme ca cele, ce lucrează eficient numai în situația în care vom crea necesare condiții pentru asigurarea unui mediu sigur pentru potențialii avertizori, însă modificările legislative curente au o direcție *vice versa*. Astfel, ținând cont de modificările operate în proiect, acesta deja riscă și de a fi și sancționat și atras la răspundere contravențională. Neasigurarea protecţiei poate fi calificată drept ingerinţă în libertatea de exprimare a funcţionarului public. Libertatea de exprimare nu poate fi îngrădită în situaţiile de denunţare a informaţiilor referitoare la încălcările din sectorul public [9]. Totodată, constatăm că nu este suficient reglementată procedura examinării avertizărilor de integritate cât și rezultatele acestora, nefiind propuse modificările în acest sens. Ca și orice instrument juridic, avertizorii de integritate au trecut deja etapa survenirii modificării în reglementarea acestora, și, evident vor mai fi ajustate la realitățile sociale și necesitățile unui stat de drept.

Referinţe bibliografice

1. Cauza Bucur şi Toma împotriva României, Hotărârea CtEDO din 08 ianuarie 2009. În: https://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act?Ida=117885 (accesat la 08.12.2022).

2. Avertizorii de integritate: între reglementări și practica de aplicare. Centrul de Analiza si Prevenire a Corupției (CAPC) ©2022. Disponibil: https://www.capc.md/noutati/avertizorii-de-integritate-intre-reglementari-si-practica-de-aplicare/ (accesat la 08.05.2023).

3. Legea privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011–2016: nr.231 din 25.11.2011. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 06.01.2012, nr.1-6, art. 06.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului – cadru privind avertizorii de integritate: nr.707 din 09.09.2013. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2013, nr.198-204. art. 30.

5. Proiectul legii privind avertizorii de integritate. Parlamentul Republicii Moldova © 2010. Disponibil: https://www.parlament.md/procesullegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/legislativid/4141/language/ro-RO/Default.aspx (accesat la 08.05.2023).

6. Legea privind avertizorii de integritate: nr. 122 din 12.07.2018. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova,* 2018, nr. 309-320 art. 472

7. Legea cu privire la libertatea de exprimare: nr. 64 din 23 aprilie 2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 09.07.2010, nr. 117-118 (355).

8. Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public: nr.158 din 04 aprilie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2008, nr. 230-232 (840).

9. MOSTOVEI, T. Libertatea de exprimare a funcţionarului public în contextul dezvăluirii practicilor ilegale. În: *Materiale ale mesei rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului 8 decembrie 2020*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021,178 p, ISBN 978-9975-3492-4-6, p.60-65.

10. Legea României privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii: nr. 571 din 14 decembrie 2004. În: Monitorul Oficial nr. 1.214 din 17 decembrie 2004.

11. Prezentare Anticorupție. The Plone Open Source CMS/WCM, © 2000-2023 Disponibil: https://portal.ctcnvk.ro/login?came_from=/comisii/comisii/comisia-pentru-combaterea-si-prevenirea-discriminarii/subcomisia-pentru-prevenirea-actelor-de-coruptie-in-invatamant/documente-specifice/prezentare-anticoruptie-19-10-2015-isj-bacau (accesat 08.05.2023)

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvă-

luirilor practicilor ilegale: nr. 23 din 22.01.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.01.2020, nr. 14-23 art. 30

13. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova Nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naţionale de integritate şi anticorupţie pentru anii 2017–2020. Publicat : 30-06-2017 în Monitorul Oficial Nr. 216-228 art. 354

14. Legea integrității: nr.82 din 25.05.2017. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 229-243, art. 360

15. Legea pentru modificarea unor acte normative: nr. 102 din 14.04.2022. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova,* 20.04.2022, nr.115-117, art. 212

16. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate: nr. 132 din 17.06.2016. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 245-246 art. 511.

17. Proiectul legii privind avertizorii de integritate. Parlamentul Republicii Moldova, ©2010 Disponibil: https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4141/language/ro-RO/Default.aspx (accesat 08.05.2023)

18. Nota informativă la proiectul de lege privind avertizorii de integritate. Ministerul Justiției al Republicii Moldova, ©2023, (accesat 08.05.2023) Disponibil: https://justice.gov.md/sites/default/files/nota_informativa_2.pdf

19. Proiectul legii privind avertizorii de integritate. Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova, ©2023, Disponibil: https://justice.gov.md/sites/default/files/proiectul_legii_privind_avertizorii_de_integritate.pdf (accesat 08.05.2023)