

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul de lege privind avertizorii de integritate

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Ministerul Justiției în comun cu Centrul Național Anticorupție au elaborat proiectul unei noi *Legi privind avertizorii de integritate*.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

Corupția, practicile și comportamentele ilegale erodează statul de drept, funcționarea dreaptă a societății și subminează încrederea în instituțiile statului. Astfel, Republica Moldova a adoptat un spectru larg și complex de instrumente menite să prevină, să combată și să lichideze consecințele actelor ilegale, inclusiv a actelor de corupție. Însă, tolerarea corupției și a ilegalităților continuă să fie una dintre marile provocări ale Republicii Moldova. Respectiv, a fost și este necesară modificarea paradigmei și inițierea acțiunilor, prin încurajarea angajaților de a se antrena în procesul de prevenție și combaterea încălcărilor de lege.

Conceptul raportării încălcărilor legale și protecția persoanelor care semnalizează aceste încălcări este prevăzut de cadrul legal al Republicii Moldova. De altfel, *Legea privind avertizorii de integritate* a fost adoptată la data de 12 iulie 2018 și a creat cadrul normativ și reperle instituționale necesare pentru dezvoltarea practicilor ilegale, inclusiv a manifestărilor de corupție în mediul public și privat. Însă premisele apariției acestei instituții deosebit de importante s-au reliefat în anul 2008, când Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare Curtea europeană) a constatat încălcarea art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în cauza *Guja c. Republicii Moldova*. Astfel, în cauza menționată Curtea europeană a identificat șase factori de evaluare a proporționalității unei interferințe a libertății de exprimare a avertizorilor.

În jurisprudența sa, Curtea europeană reiterează datoria de loialitate și discreție pe care o are angajatul față de angajator, dat fiind faptul că natura relațiilor de muncă, fie din domeniul public sau privat, presupun anumite îndatoriri. Astfel, obligația statelor nu se oprește la aceea de a permite difuzarea informațiilor, dar și la obligația statelor contractante de a proteja furnizorii de informații de interes public (avertizorii de integritate).

Odată cu adoptarea de către Consiliul Europei a *Recomandării CM/Rec(2014)7 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind protecția avertizorilor de integritate*¹, se contura tot mai mult necesitatea elaborării și aprobării unei legi care să reglementeze instituția avertizării de integritate și protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii.

¹Dar și alte acte juridice și recomandări internaționale precum: Raportul Comisiei pentru afaceri juridice și drepturile omului a Consiliului Europei „Protecția avertizorilor de integritate” (doc.12006 din 14.09.2009), Studiul OCDE referitor la cadrul normativ privind protecția avertizorilor de integritate al statelor G20, compendiu de bune practici și principii directoare pentru legislație, elaborat în cadrul Planului de acțiuni anticorupție al G20 din 2010. (*OECD Study on G20 whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*).

Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate, a fost elaborată în vederea ajustării cadrului normativ național la cerințele internaționale în domeniu, realizării *Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020* și a *Planului de acțiuni*, aprobate prin *Hotărârea Parlamentului nr.56 din 30.03.2017*, dar și în scopul executării angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere RM-UE și a *Planului de acțiuni pentru implementarea prevederilor Acordului (2017-2019)*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.1472/2016*.

Prezentul proiect de lege a fost elaborat, reeșind din mai multe considerente care s-au impus plenar pentru autoritățile din Republica Moldova și care reclamă, reacția și întreprinderea unor măsuri corespunzătoare din partea acestora.

Cu titlu inițial este necesar a se remarca, că în conformitate cu ***Planul 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 către Comisia Națională pentru Integrarea Europeană pe data de 4 august 2022***, statul nostru și-a asumat sarcina implimentării unui șir de acțiuni în vederea realizării mai multor măsuri relevante printre care perfecționarea cadrului normativ privind avertizorii de integritate prevăzută de obiectivul 3 acțiunea 4) din Planul de acțiuni, precum și obiectivul 1.2 acțiunea 3) din **Memorandumul cu privire la politici economice și financiare, încheiat cu FMI**.

În legătură cu acest aspect, se merită a fi menționat faptul că Republica Moldova are deja consacrat un cadru general de reglementare a mecanismului de avertizare a lipsei de integritate odată cu adoptarea *Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate*, domeniu de aplicare al căreia vizează dezvoltarea practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor dezvoltări, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinarea unor asemenea dezvoltări și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate.

În pofida faptului că *Legea nr.122/2018* a fost adoptată în 2018, se atestă că acest act normativ nu corespunde reglementărilor și standartelor internaționale în materia protecției avertizorilor de integritate. Or, actualmente, la nivelul Uniunii Europene unul dintre cele mai importante documente în materia protecției avertizorilor de integritate este *Directiva Uniunii Europene (UE)2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii*.²

²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

Mai mult ca atât, *Legea nr. 122/2018* conține mai multe deficiențe normative printre care:

- noțiuni, concepte și formulări neuniforme;
- numărul limitat de subiecți care cad sub incidența acestei legi;
- reglementări insuficiente cu privire la modalitățile de dezvoltare de încălcări ale legii, precum și procedura de examinare a acestora;
- lipsa unor prevederi speciale cu privire la evidența dezvoltărilor, precum și termenul de păstrare a acestora;
- ambiguitatea și neclaritatea termenelor de examinare a dezvoltărilor de încălcări ale legii, precum și informarea avertizorului de integritate despre rezultatele examinării;
- lipsa unor reglementări detaliate cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal în cazul examinării dezvoltărilor;
- reglementări insuficiente cu privire la modalitățile de protecție a avertizorilor de integritate, precum și lipsa unor prevederi în privința avertizorilor anonimi;
- lipsa unor reglementări cu privire la interdicția răzbunărilor în privința avertizorilor de integritate și a măsurilor de contestare a acestora;
- lipsa unui mecanism eficient de sancționare și responsabilizare a autorităților competente pentru încălcările prevederilor legale.

Totodată, deficiențele respective au fost accentuate și în cadrul runde pilot de monitorizare a programului subregional de evaluare inter pares „*Planul de acțiuni anticorupție de la Istanbul*” desfășurată de către Rețeaua Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, la care experții evaluatori au subliniat necesitatea ajustării legislației naționale la prevederile *Directivei (UE)2019/1937*

În acest context, este important de menționat că, în anul 2020, Inițiativa Regională Anticorupție (*Regional Anticorruption Initiative*) a efectuat o analiză a *Legii nr.122/2018* și a mecanismelor de implementare a acesteia, în cadrul proiectului „*Rupe tăcerea: Îmbunătățirea politicilor și culturii avertizorilor de integritate în Balcanii de Vest și Republica Moldova*”. Concluzia analizei efectuate este că *Legea nr.122/2018* nu corespunde în totalitate cu standardele reflectate, în special cu *Directiva UE 2019/1937* privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, și, prin urmare, necesită a fi revizuită.

Pornind de la numeroasele deficiențe și lacune normative din *Legea nr. 122/2018*, care implică modificări conceptuale, inclusiv și numeroase modificări de ordin tehnic, se impune necesitatea elaborării și adoptării unei noi legi privind avertizorii de integritate, în vederea asigurării conformității cadrului normativ cu prevederile *Directivei Uniunii Europene (UE)2019/1937 a Parlamentului*

European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

Per general, proiectul noii legi privind avertizorii de integritate are drept scop îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de dezvăluire de încălcări ale legii, precum și descurajarea încălcărilor legale.

În urma celor expuse, având în vedere că statul nu are doar obligația de a permite difuzarea informațiilor, dar și obligația de a încuraja angajații de a se antrena în procesul de prevenție și combatere a încălcărilor legale, precum și protecția acestor, fapt ce impune necesitatea de a alinia cadrul legal național la rigorile regionale și internaționale.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Prin Declarația de compatibilitate nr.31/02-126-2897 din 17.03.2023, au fost expuse unele concluzii și observații care au fost analizate și incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor. În același timp, s-a concluzionat că, proiectul național asigură transpunerea parțială a dispozițiilor Directivei (UE) 2019/1937, cu observațiile de compatibilitate expuse în Capitolul II al prezentei Declarații, instituind cadrul general juridic în materia protecției persoanelor care dezvăluie încălcări ale legii, care s-au produs sau sunt susceptibile să se producă, în cadrul entităților publice și private.

Consolidarea cadrului juridic național pe domeniu dezvăluirilor de încălcări ale legii are loc prin transpunerea parțială în legislația primară a *Directivei Uniunii Europene (UE)2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii*. Prezenta Directivă instituie măsuri de protecție a personalului încadrat în entități publice și private, care sesizează anumite încălcări ale legii săvârșite în cadrul acestor entități, fiind un instrument destinat să încurajeze raportarea, și pe cale de consecință, descoperirea și sancționarea acestor fapte, precum și să protejeze aceste persoane prin acordarea statutului de avertizor de integritate, împotriva eventualelor consecințe negative profesionale sau personale la care ar putea fi expuse ca urmare a divulgării unor încălcări ale legii. De menționat că transpunerea parțială și implimentarea Directivei menționate supra este o obligație ce reiese din angajamentele asumate de către Republica Moldova în urma acordării de către Consiliul European în data de 23 iunie 2022 a statutului de țară candidată pentru aderare la UE.

Prezentul proiect de lege reprezintă o continuitate a armonizării legislației naționale în domeniul prevenirii și combaterii practicilor ilegale.

Proiectul de act normativ transpune parțial prevederile echivalente din Directivă, fapt reflectat în tabelul de concordanță, care este parte componentă a pachetului aferent proiectului de lege, în care se arată modul în care prevederile *Directivei (UE)2019/1937* sunt transpuse, precum și se observă gradul de compatibilitate a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul proiect de lege constituie cadrul general în materia protecției persoanelor care dezvăluie încălcări ale legii, care s-au produs sau sunt susceptibile să se producă, în cadrul entităților publice și private.

Scopul proiectului este de a îmbunătăți mecanismul avertizării despre lipsa de integritate, de a încuraja dezvăluirile de încălcări ale legii prin intermediul canalelor de raportare, precum și instituirea unor măsuri de protecție a avertizorilor de integritate care vizează: prezumția relativă de bună-credință, obligația de a păstra confidențialitatea, prelucrarea datelor cu caracter personal, precum și măsurile cu caracter judiciar.

Remarcăm că, prezentul proiect prevede mai multe elemente inovatoare din perspectiva *Directivei (UE)2019/1937*, care se referă la extinderea obiectului dezvăluirilor de încălcări ale legii, extinderea subiecților care cad sub incidența prezentului proiect, exonerarea de răspundere a avertizorului de integritate, asigurarea protecției avertizorului de integritate, precum și alte îmbunătățiri întru înlăturarea deficiențelor stabilite.

Per general, proiectul de lege va contribui la promovarea climatului de integritate și transparență în cadrul entităților publice și private, îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de dezvăluire de încălcări ale legii, precum și descurajarea de încălcări legale.

Proiectul noii legi privind avertizorii de integritate este constituit din 31 de articole grupate structural în VI capitole:

- i) Capitolul I- *Dispoziții generale*;
- ii) Capitolul II-*Dezvăluiri de încălcări ale legii*;
- iii) Capitolul III-*Examinarea dezvăluirilor de încălcări ale legii*;
- iv) Capitolul IV-*Măsuri de protecție*;
- v) Capitolul V-*Răspunderea*;
- vi) Capitolul VI-*Dispoziții finale și tranzitorii*.

Capitolul I al proiectului de lege prevede domeniul de aplicare a legii, scopul urmărit, noțiunile utilizate în textul legii, precum și subiecții care cad sub incidența acestor reglementări

Evidențiem că prezenta lege constituie cadrul general în materia protecției persoanelor care au obținut informații despre încălcări ale legislației într-un context profesional ce s-au produs sau sunt susceptibile să se producă, în cadrul entităților publice și private, în domeniile bine enunțate, și anume: achiziții publice, servicii, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, prevenirea și combaterea corupției, siguranța și conformitatea produselor, siguranța transportului, protecția mediului, protecția radiologică și siguranța nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale,

sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea publică, protecția consumatorului, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelilor și a sistemelor informatice;

Prevederile prezentului proiect de lege nu se aplică dezvăluirilor de încălcări ale legii ale normelor în materia de achiziții publice în domeniile apărării și securității naționale, în cazul în care acestea intră sub incidența reglementărilor privind secretul de stat. De asemenea, prezentul proiect de lege nu ar trebui să afecteze protecția confidențialității comunicațiilor dintre avocat și clienții acestora („secretul profesional al avocatului”), așa cum este prevăzut în art. 55 din *Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură*. În plus, nu ar trebui să afecteze obligația de menține natura confidențială a comunicațiilor furnizorilor de servicii medicale, precum și confidențialitatea dosarelor pacienților („confidențialitatea informațiilor medicale”), astfel cum prevede în art. 12 din *Legea nr. 263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului*. Membrii unor profesii, alții decât avocații și furnizorii de servicii medicale, ar trebui să beneficieze de protecție în temeiul prezentului proiect al legii atunci când raportează informații protejate de normele profesionale aplicabile, cu condiția ca raportarea informațiilor respective să fie necesară în scopul dezvăluirii unei încălcări care intră în domeniul de aplicare prevăzut de prezentul proiect. Mai mult ca atât, normele prezentei legi nu trebuie să se aplice dispozițiilor privind caracterul secret al deliberărilor judiciare și desfășurării procesului penal.

Subsecvent, art. 4 din proiect enumeră categoriile de subiecți cărora li se aplică legea:

- i) angajații din sectorul public și privat;
- ii) avertizorii de integritate;
- iii) angajatorii;
- iv) autoritatea competentă;
- v) facilitatorii;
- vi) autoritățile de protecție a avertizorilor de integritate (în continuare – *autorități de protecție*).

Astfel, sub incidența noii legi privind avertizorii de integritate 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.

Referitor la sectorul privat, dezvăluirea de încălcări ale legii cuprinde: orice societate comercială sau necomercială, care nu intră în categoria entităților atribuite sectorului public.

Pertinent este de menționat că, art. 4 alin. (3) din proiect, prevede o derogare de la alin. (2) al aceluiași articol. Astfel, dezvăluirea de încălcări ale legii în sensul alin. (2) este un drept al angajaților, iar prevederile alin. (3) obligă ca angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul influențelor necorespunzătoare exercitate asupra lor să le denunțe.

De menționat că în textul de lege se utilizează combinația textului de „încalcări ale legii”, fapt pentru care a fost inclusă și noțiunea acesteia, și anume:

„încalcări ale legii – 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 în domeniile: achiziții publice, servicii, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, prevenirea și combaterea corupției, siguranța și conformitatea produselor, siguranța transportului, protecția mediului, protecția radiologică și siguranța nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea publică, protecția consumatorului, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice;”

Respectiv, persona care le dezvăluie „încalcări ale legii” trebuie să înțeleagă că ea va beneficia de protecția acordată de prezenta lege, doar dacă aceste „încalcări” încalcă grav sau esențial drepturile persoanei, inclusiv ale unor terțe sau interesele ocrotite de lege.

Capitolul II se axează pe modalitățile de dezvăluire de încălcări ale legii și conținutul acestora, modul de ținere a evidenței acestor dezvăluiri, precum și, confidențialitatea subiectului dezvăluirilor. La elaborarea acestui capitol s-a ținut cont de prevederile *Directivei Uniunii Europene (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii*, care potrivit art. 8 obligă statele de a prevedea modalități și canale de raportare a încălcării dreptului.

Astfel, art. 5 din prezentul proiect stabilește un sistem de dezvăluire de încălcări ale legii pe trei paliere:

- i) dezvăluirea **internă** de încălcări ale legii (comunicată angajatorului);
- ii) dezvăluirea **externă** de încălcări ale legii (comunicată autorităților competente);
- iii) dezvăluirea **publică** de încălcări ale legii.

Dezvăluirea de încălcări ale legii (sau practicilor ilegale) se efectuează de regulă prin intermediul canalelor interne de raportare existente însă în anumite cazuri angajații pot să utilizeze direct canalele externe de raportare sau chiar dezvăluirea publică (prin intermediul rețelelor de socializare, mass-media, presă ș.a.m.d.).

Canalele interne și externe de raportare vor fi concepute, instituite și gestionate în condiții de siguranță, astfel încât să fie protejată confidențialitatea identității persoanei care efectuează raportarea și a oricărei părți terțe menționate în

raportare și să se împiedice accesul la aceasta a membrilor neautorizați ai personalului.

În lipsa canalelor interne de raportare în cazul persoanelor juridice de drept privat cu mai puțin de 50 de angajați, angajatul care efectuează o dezvăluire de încălcări ale legii va utiliza canalul extern de raportare. În același timp, persoana care efectuează dezvăluirea ar trebui să aibă posibilitatea de a alege cel mai adecvat canal de raportare, în funcție de circumstanțele individuale ale fiecărui caz. În acest sens, prezentul proiect de lege prevede la alin. (5) al art. 5 că, persoanele care urmează să facă dezvăluiri de încălcări ale legii au posibilitate de a opta pentru dezvăluirea încălcărilor prin intermediul canalelor externe, în situația în care raportarea prin canalele interne ar duce la constrângeri, ori există riscul de răzbunare sau imposibilitate de a remedia eficient încălcările legii.

În acest fel, prezentul proiect de lege transpune obligația de a stabili canale de raportare independente, care să asigure confidențialitatea, să examineze dezvăluirile de încălcări ale legii și să transmită un răspuns avertizorilor de integritate în intervalul termenului de la 3 la 6 luni.

Dezvăluirile de încălcări ale legii se face în scris, pe suport de hârtie sau în format electronic, fiind semnată de către angajat, prin comunicare la liniile telefonice anticorupție ale angajatorilor, ale autorităților competente sau prin alte sisteme de mesagerie vocală, sau prin întâlnire față în față, la cererea angajatului. De regulă, dezvăluirea practicilor ilegale urmează să conțină: numele și prenumele, datele de contact ale angajatului, contextul profesional în care au fost obținute informațiile, persoana vizată, descrierea faptei susceptibile să constituie încălcare a legii, precum și probele în susținerea raportării dacă acestea există, data și semnătura, după caz. Or, aceste sunt stabilite expres în prevederile art. 6 din proiect.

Prevederile proiectului aduc mai multe elemente importante de noutate, care au fost transpuse în proiect din perspectiva Directivei. Astfel, potrivit art. 7 din proiect, entitățile publice, private și autoritățile competente au obligația de a ține evidența tuturor dezvăluirilor de încălcări ale legii într-un Registru de evidență cu termen de păstrare de 5 ani. Registrul de evidență a dezvăluirilor va conține următoarele date:

- numărul și data înregistrării dezvăluirii de încălcări ale legii;
- descrierea încălcării și a prejudiciului adus interesului public;
- denumirea entității publice/private în privința căreia se face dezvăluirea;
- după caz, mențiunea angajatului precum că în privința sa se întreprind măsuri de răzbunare (prin acțiuni, omisiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează. Se va menționa în ce constau măsurile de răzbunare și dacă cunoaște numele persoanelor care întreprind măsuri de răzbunare;

- dacă angajatul care depune dezvăluirea a fost sau nu recunoscut în calitate de avertizor de integritate;
- dacă angajatul a solicitat sau nu aplicarea măsurilor de protecție - dacă da, când au fost solicitate aceste măsuri;
- măsurile de protecție aplicate avertizorului de integritate și data aplicării acestora;
- în cazul în care dezvăluirea practicii ilegale a fost transmisă spre examinare altor autorități responsabile, potrivit competențelor, se va indica data transmiterii, dacă dezvăluirea a fost expediată spre examinare organelor de urmărire penală și dacă angajatul are vreun statut procesual, numele persoanei care a înregistrat dezvăluirea practicii ilegale, subdiviziunea din care face parte.

Prevederile art.8 din proiect, stabilește procedura de consemnare a dezvăluirilor de încălcări ale legii în cazurile în care se utilizează o linie telefonică sau un alt sistem de mesagerie vocală în care conversațiile nu sunt înregistrate, precum și modalitatea de consemnare a dezvăluirilor în cazul în care se solicită ca dezvăluirea să aibă loc în prezența persoanei desemnate. Astfel, prezentul articol stabilește expres că, în cazurile menționate persoana responsabilă este obligată să **întocmească un proces-verbal de consemnare a dezvăluirilor** cu posibilitatea angajatului de a verifica, de a rectifica și de a-și exprima acordul cu privire la procesul-verbal al conversației, prin semnarea acestuia.

Mai precis, canalele de raportare urmează a fi instituite cu condiția asigurării confidențialității în ceea ce privește identitatea persoanei care efectuează raportarea, și ar trebui să permită persoanelor să raporteze în scris și să transmită dezvăluirile prin poștă, prin cutii pentru reclamații, sau printr-o platformă online, fie printr-o platformă intranet sau internet, sau efectuarea de raportări oral, printr-o linie telefonică sau prin alte sisteme de mesagerie vocală sau în ambele moduri. La cererea persoanei care efectuează dezvăluirea, aceste canale ar trebui să permită, de asemenea, efectuarea de raportări prin întâlniri față în față, într-un termen rezonabil.

Prin urmare, prevederile art. 9 și 10 din proiect, asigură confidențialitatea și protecția datelor cu caracter personal. Entitățile publice și private trebuie să dispună de proceduri adecvate de protecție pentru examinarea dezvăluirilor și pentru protecția datelor cu caracter personal. Aceste proceduri ar trebui să asigure faptul că identitatea fiecăreia dintre persoanele care efectuează dezvăluirea, a persoanelor vizate, facilitatorilor și a persoanelor terțe la care se face referire în raportare, de exemplu, martori sau colegi, este protejată în toate etapele procedurii. Or, respectarea vieții private și protecția datelor cu caracter personal sunt consacrate ca drepturi fundamentale atât în legislația națională cât și cea internațională.

Capitolul III este destinat examinărilor dezvăluirilor de încălcări ale legii prin intermediul canalelor interne (secțiunea 1), externe (secțiunea a 2-a) și publice (secțiunea a 3-a).

În prim plan, proiectul reglementează la art. 11 să încurajeze ca raportările dezvăluirilor de încălcări ale legii să se efectueze prin intermediul canalelor interne de raportare existente, atât în cadrul entităților publice cât și cele private, cu condiția că încălcarea poate fi remediată eficient în interiorul entității și dacă persoana consideră că nu există niciun risc de răzbunare. Or, raportarea internă trebuie să fie cea mai eficientă modalitate de a furniza informații persoanelor care pot contribui la soluționarea rapidă și eficientă a riscurilor de încălcări ale legii.

Astfel, entitățile publice și private ar trebui să instituie proceduri interne corespunzătoare pentru primirea raportărilor și pentru luarea de acțiuni subsecvente acestora.

Prin urmare, prevederile art. 12 stabilește procedura internă de dezvăluire de încălcări ale legii. Astfel, entitățile publice sau private urmează să desemneze o persoană sau o subdiviziune cu atribuții în ceea ce privește primirea, înregistrarea, examinarea, efectuarea de acțiuni subsecvente și soluționarea dezvăluirilor.

Persoana sau subdiviziunea desemnată trebuie să competente, imparțiale și independente în exercitarea atribuțiilor sale.

În condițiile normei enunțate, persoana sau subdiviziunea desemnată urmează să aducă la cunoștința angajatului confirmarea recepționării dezvăluirii, stadiul și rezultatul examinării dezvăluirilor. În acest sens, persoana sau subdiviziunea desemnată are obligația de a informa conducătorii entităților vizate despre desfășurarea acțiunilor subsecvente și modalitatea de soluționare a dezvăluirilor. Cel mai important aspect este că toate acțiunile subsecvente urmează a fi întreprinse în condiții de confidențialitate.

Astfel, în contextul raportării interne, pentru a consolida încrederea în eficacitatea sistemului de protejare a avertizorilor și a reduce probabilitatea unor noi dezvăluiri interne, externe sau dezvăluiri publice inutile, este esențială informarea persoanei care efectuează dezvăluirea cu privire la acțiunile subsecvente raportării, în măsura în care acest lucru este posibil din punct de vedere legal. În acest sens, persoana care efectuează dezvăluirea de încălcări ale legii trebuie să fie informată în termen de cel mult 3 luni cu privire la stadiul examinării dezvăluirii. În orice caz, persoana care efectuează dezvăluirea de încălcări ale legii ar trebui să fie informată cu privire la evoluția și rezultatul examinării dezvăluirii. Un termen rezonabil pentru informarea persoanei despre rezultatul examinării dezvăluirii nu ar trebui să depășească 3 luni, cu posibilitatea prelungirii acestuia până la 6 luni în cazul în care există motive justificative cum ar fi: necesitatea unor investigații suplimentare.

După raportarea dezvăluirilor de încălcări ale legii, și pentru a fi înregistrată în Registrul dezvăluirilor de încălcări ale legii și recunoscută dezvăluirea drept avertizare de integritate (raportare), dezvăluirea trebuie să întrunească mai multe condiții. În acest sens, art. 13 din proiect vine să concretizeze condițiile necesare pentru înregistrarea dezvăluirii de încălcări ale legii în Registru.

În altă ordine de idei, înregistrarea unei dezvăluiri interne de încălcări ale legii conferă persoanei care a raportat o încălcare a legii, statutul de avertizor de integritate, iar dezvăluirea de încălcări ale legii devine o avertizare de integritate (raportare).

Autoritate competentă responsabilă de primirea și examinarea dezvăluirilor externe și publice ale practicilor ilegale rămâne a fi Centrul Național Anticorupție, potrivit art. 14 din proiect. Relevant, este de menționat că, în cazurile în care, dezvăluirea de încălcări ale legii excede limitele de competență ale Centrului Național Anticorupție, acesta va transmite dezvăluire spre examinare altor entități potrivit competenței, în termen de 3 zile lucrătoare de la data înregistrării în Registru, cu respectarea confidențialității. Prin urmare, art. 15 reglementează procedura de înregistrare a dezvăluirilor de încălcări ale legii și interpretarea acțiunilor subsecvente de către autoritatea competentă.

Potrivit art. 16 examinarea dezvăluirilor interne și externe de încălcări ale legii, precum și avertizările de integritate urmează a fi încetate în cazurile în care:

i)dezvăluirea de încălcări ale legii nu întrunește condițiile prevăzute la art.13 alin.(1) sau, după caz, la art.15 alin.(1);

ii) avertizarea de integritate conține informații evident ne semnificative, constatate după o examinare corespunzătoare a dezvăluirii de încălcări ale legii;

iii) dezvăluirea de încălcări ale legii este depusă în mod repetat, fără prezentarea unor argumente și informații suplimentare care să justifice reluarea acțiunilor subsecvente;

iv) dezvăluirea de încălcări ale legii este transmisă anonim și nu conține informații suficiente referitoare la încălcări ale legii, care să permită examinarea acesteia.

Prevederile art. 17 reglementează obligația publică de informare privind modalitatea, procedura de depunere a dezvăluirilor de încălcări ale legii, întreprinderea de acțiuni subsecvente și măsurile de protecție a avertizorilor de integritate, inclusiv și altă informație utilă pentru persoanele care vor depune dezvăluiri de încălcări ale legii.

Reglementarea art.18 crează un mecanism efectiv de a aduce la cunoștința publicului încălcările de lege, prin acordarea posibilității adresării directe mass-media, ONG-urilor, pe platformele oferite de rețelele de socializare și, implicit, își propune să elimine orice bariere din calea dezvăluirilor practicilor ilegale, cu condiția că autorității competente i se aduce la cunoștință despre respectiva

dezvăluire.

Însă în cazul în care există riscuri că avertizorul de integritate care face asemenea dezvăluiri poate fi supusă răzbunării, proiectul a stabilit un mecanism de protecție a acestora, cu întrunirea anumitor condiții precum:

i) avertizorul de integritate raportează o dezvăluire de încălcări ale legii prin intermediul canalului intern sau direct extern, însă nu au fost luate măsuri corespunzătoare în intervalul de timp prevăzut de prezenta lege;

ii) avertizorul de integritate are motive întemeiate să considere că:

1) încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public de existența unei situații de urgență sau riscul unui prejudiciu ireversibil;

2) în cazul raportării de dezvăluire externă de încălcări ale legii, există un risc de răzbunare sau există o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace, având în vedere circumstanțele specifice ale cazului, precum cele în care probele pot fi ascunse sau distruse, sau alte motive rezonabile.

Astfel, avertizorii de integritate care au efectuat o dezvăluire publică de încălcări ale legii, beneficiază de protecție în condițiile art. 19 din proiect în cazurile în care, în pofida raportării interne și externe, încălcarea legii a rămas neabordată, de exemplu în cazurile în care dezvăluirea de încălcări ale legii nu a fost examinată sau investigată corespunzător, adică superficial, sau nu au fost întreprinse măsuri de remediere.

Capitolul IV stabilește modalități de acordare a protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii. Or, în configurarea standartelor minime ale Directivei, prezentul capitol descrie condițiile în care persoanele care efectuează avertizări de integritate (raportări) să beneficieze de măsuri de protecție. Proiectul de lege impune ca autoritățile să întreprindă măsuri ce ar proteja avertizorii de integritate de eventuale răzbunări. Protecția avertizorilor se impune, deoarece aceștia servesc interesul public și sunt în serviciul adevărului și interesului comun. Oferirea unei protecții corespunzătoare avertizorilor poate juca un rol esențial pentru investigarea faptelor ce atentează la interesele generale ale societății și sancționarea făptuitorilor. Persoanele au obligația civică de a face publice faptele anumitor persoane care atentează la drepturile fundamentale, iar autoritățile statului au obligația de a proteja avertizorii de integritate împotriva oricăror forme de răzbunare.

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 este efectuată prin intermediul canalelor interne, externe sau publice de dezvăluirea de încălcări ale legii ;

b) avertizarea de integritate este efectuată 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 este recunoscut în calitate de avertizor de integritate în modul stabilit de prezenta lege;
- d) avertizorul de integritate este supus răzbunării;
- e) existența legăturii de cauzalitate între dezvăluirea de încălcări ale legii și pretinsa răzbunare.

Astfel, este necesar ca avertizorii de integritate să fi făcut avertizarea prin unul din canalele interne, externe sau publice, și să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile transmise erau adevărate în momentul efectuării raportării. Aceasta este o garanție esențială împotriva dezvăluirilor sau raportărilor rău intenționate sau abuzive, asigurându-se că persoanele care fac cu bună știință dezvăluiri care nu corespund realității, nu se bucură de protecție în sensul legii.

Protecția urmează a fi acordată avertizorilor care furnizează informații necesare pentru a dezvălui încălcări care au avut deja loc, încălcări care nu au avut loc încă, dar care sunt foarte susceptibile să aibă loc, acte sau omisiuni pe care persoana care efectuează raportarea are motive întemeiate să le considere încălcări, precum și încercări de disimulare a încălcărilor. În același timp, protecția nu ar trebui să se aplice în cazul persoanelor care raportează informații care sunt deja pe deplin disponibile în domeniul public sau zvonuri nefondate.

Avertizorii de integritate sunt protejați împotriva răzbunării, indiferent de faptul dacă sunt directe sau indirecte. În acest sens, prezentul proiect de lege în art. 21 instituie interzicerea răzbunării și consacră o listă neexhaustivă a formelor de răzbunare.

La fel, în articolele 22-24, recunoaște autoritățile responsabile de protecția avertizorilor de integritate și atribuțiile acestora.

Prin urmare, potrivit acestor dispoziții legale, angajatul, care a făcut o avertizare de integritate și care este supus răzbunării (prin acțiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează, este în drept să solicite protecție de la autoritățile responsabile consacrate de prezentul proiect de lege, care sunt: angajatorii și Avocatul Poporului.

Art. 25 stabilește măsurile pentru protecția avertizorilor de integritate care pot fi luate în caz de cercetare disciplinară. De asemenea, prezentul proiect instituie măsura de exonerare de răspundere a persoanei care dezvăluie încălcări ale legii. Ipoteza exonerării de răspundere nu încurajează săvârșirea faptelor ce pot atrage răspundere pentru dobândirea informațiilor în vederea dezvăluirii de încălcări ale legii, dar, urmărește ca raporturile să fie fundamentate pe acțiune civilă și protejarea interesului public.

Totodată, art.27 conține reglementări de contestare a măsurilor de răzbunare, potrivit cărora angajatorului îi revine sarcina să demonstreze că măsurile întreprinse față de angajat nu au legătură cu avertizarea de integritate sau

implicarea acestuia în orice calitate în raport cu o avertizare de integritate. În caz contrar, faptele angajatorului se consideră răzbunare.

Astfel, în cadrul litigiilor care au ca obiect de examinare măsurile de răzbunare, enunțate de proiect, se instituie o inversare a sarcinii probei.

Dincolo de interdicția răzbunărilor prevăzută de prezentul proiect, este esențial ca avertizorii de integritate care suferă răzbunări să aibă acces la căi de atac și la despăgubiri. Astfel, măsura reparatorie potrivită în fiecare caz ar trebui să fie determinată de tipul de răzbunare, iar prejudiciul cauzat în astfel de cazuri ar trebui să fie reparat integral, în conformitate cu legislația în vigoare. Măsura reparatorie potrivită ar putea lua forma unor acțiuni de reintegrare cu drepturi depline, de exemplu, în cazul concedierii, al transferului sau al retrogradării, a unei licențe sau a unui contract anulat etc.

Capitolul V din proiect stabilește reglementări privind răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii și interdicția renunțării la drepturi și la măsuri reparatorii. Proiectul de lege stabilește sancțiuni de natură disciplinară, contravențională după caz penală pentru încălcarea obligațiilor prevăzute în prezentul act normativ. Totodată, sunt prevăzute sancțiuni de natură contravențională sau, după caz, penală pentru avertizorii de integritate care raportează informații referitoare la încălcări cunoscând că sunt false. Prin urmare, această prevedere este instituită cu scopul de a descuraja astfel de raportări, pentru a menține credibilitatea mecanismului în cauză.

Capitolul VI

Potrivit art.31 prezenta lege intră în vigoare la expirarea a 3 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă *Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate*.

În termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi, Guvernul va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

Spre deosebire de legislația actuală, proiectul impune obligația entităților publice indiferent de numărul de angajați, precum și entitățile private care au cel puțin 50 de angajați de a identifica și institui canale interne de raportare a dezvăluirilor de încălcări ale legii, precum și vor stabili prin actele interne proceduri de dezvăluire de încălcări ale legii și proceduri de efectuare a acțiunilor subsecvente. În această ordine de idei, canalele interne de raportare vor fi concepute, instituite și gestionate în condiții de siguranță, astfel încât să fie protejată confidențialitatea identității persoanei care efectuează raportarea și a oricărei părți terțe menționate în raportare și să se împiedice accesul la aceasta a membrilor neautorizați ai personalului.

Examinarea avertizărilor de integritate înregistrate în Registru până la data intrării în vigoare, inclusiv a celor în curs de examinare, se va efectua în conformitate cu prevederile prezentei legi

Ținând cont de cele menționate, prezentul proiect propune creșterea nivelului actual de protecție a avertizorilor de integritate, și încurajează dezvăluirea de încălcări ale legii. Mai mult ca atât, prin instituirea canalelor de raportare și prin îmbunătățirea mecanismului de protecție a avertizorilor de integritate împotriva răzbunărilor în context profesional, se va asigura un nivel mai ridicat de protecție a avertizorilor și, implicit garantarea dreptului la condițiile de muncă corecte și echitabile.

5. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect nu va fi necesară alocarea unor sume de bani suplimentare din contul bugetului de stat.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

În urma adoptării proiectului de lege va fi necesară operarea de modificări doar în Hotărârea Guvernului nr. 23/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale. Potrivit prevederilor prezentului proiect (sarcina dată a fost reflectată în cadrul dispozițiilor finale și tranzitorii ale proiectului de lege).

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul Transparența decizională, a fost plasat Anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului unei noi Legi privind avertizorii de integritate, care poate fi accesat la următorul link: <https://justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-proiectului-unei-noi-legi-privind>.

La ședința Secretarilor generali ai ministerelor din 02 martie 2023, s-a decis remiterea spre avizare a proiectului de lege privind avertizorii de integritate, fiind înregistrat în Cancelaria de Stat cu numărul unic **163/MJ/2023**.

Prin urmare, proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, rubrica *Registru proiectelor de acte normative* și pe portalul www.particip.gov.md.

Prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-2269 din 02 martie 2023, proiectul de hotărâre *cu privire la aprobarea proiectului de lege privind avertizorii de integritate (cu număr unic 163/MJ/2023)* a fost transmis spre avizare: Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Culturii, Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Ministerul Economiei, Consiliului Superior al Magistraturii,

Consiliului Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Avocatul Poporului, A.O., Institutul de Reforme Penale”; A.O. „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”; A.O. „Transparency International Moldova”; A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”, Uniunea Avocaților din RM, Centrul Național Anticorupție și Centrul de Armonizare a Legislației.

În procesul de avizare au prezentat obiecții, propuneri și recomandări: Cancelaria de Stat, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Culturii, Ministerului Mediului, Ministerului Economiei (Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Siguranța Consumatorilor), Procuratura Generală, Uniunea Avocaților din RM, Centrul Național Anticorupție, Centrul de Armonizare a Legislației, A.O. „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, A.O. „Transparency International Moldova”, Avocatul Poporului (Ombudsman) și Ministerul Energiei. Alte părți interesate nu au prezentat avizele.

Din avizele prezentate asupra proiectului de lege, înregistrat cu numărul unic 163/MJ/2023, au fost extrase acele compartimente care vizează obiectul de reglementare a prezentului proiect. Toate propunerile și obiecțiile înaintate au fost analizate și inserate în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor la proiectul de Lege privind avertizorii de integritate.

8. Constatările expertizei anticorupției

Prin Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO/8611 din 24.03.2023 s-a concluzionat că, proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop de a îmbunătăți mecanismul avertizării despre lipsa de integritate, de a încuraja dezvăluirile de încălcări ale legii prin intermediul canalelor de raportare, precum și instituirea unor măsuri de protecție a avertizorilor de integritate care vizează: prezumția relativă de bună-credință, obligația de a păstra confidențialitatea, prelucrarea datelor cu caracter personal, precum și măsurile cu caracter judiciar.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării, precum și consultarea publică a acestuia. Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public. În normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupției n-au fost identificați careva factori și riscuri de corupție.

Ministru

Veronica MIHAILOV-MORARU