



tel.: (+373) 22 238 384  
e-mail: contact@capc.md  
www.capc.md

Centrul de analiză și prevenire a corupției  
str. Sfatul Țării, nr.27, of. 013  
Chișinău, Republica Moldova

Doamnei Veronica MIHAILOV-MORARU  
Ministra Justiției

Stimată doamnă Ministră,

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul Legii privind avertizorii de integritate, expediat spre expertizare prin scrisoarea Ministerului Justiției nr. 03/1839 din 09.03.2023.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul Legii privind avertizorii de integritate, cu remarci și recomandări.

*Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul Legii privind avertizorii de integritate (11 file)*

Cu respect,

Viorel Pîrvan  
Director de program  
Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției

.....  
*Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Responsabilizarea sectorului justiției din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.*

**OPINIE**  
**la proiectul Legii privind avertizorii de integritate**  
*(la solicitarea Ministerului Justiției, nr. 03/1839 din 09.03.2023)*

Proiectul Legii privind avertizorii de integritate a fost elaborat de către Ministerul Justiției și Centrul Național Anticorupție și are drept scop, potrivit notei informative, *îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de dezvăluire de încălcări ale legii, precum și descurajarea încălcărilor legale [...] 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 practicilor ilegale, precum și protecția acestora, fapt ce impune necesitatea de a alinia cadrul legal național la rigorile regionale și internaționale.*

## **I. CONSIDERAȚII GENERALE**

### **1. Respectarea transparenței procesului decizional**

Demersul Ministerului Justiției a fost expediat Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției la **9 martie 2023** cu solicitarea de a prezenta comentariile, propunerile și obiecțiile pînă în data de **15 martie 2023 (5 zile lucrătoare)**. În același timp, pagina web a Ministerului Justiției arată că proiectul de lege ar fi fost publicat și deschis pentru consultări publice la data de **2 martie 2023**.

Notăm că termenul oferit pentru consultări este restrâns nejustificat (de 3 ori) și nu respectă norma Legii privind transparența în procesul decizional, nr.239/2008 care în articolul 11 la alin. (2<sup>2</sup>) statuează că *”anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”*.

O asemenea abordare pare a fi cel puțin stranie: nu este clară necesitatea și regimul accelerat de promovare a proiectului, care intervine într-un domeniu sensibil și deja reglementat. Notăm că instituția avertizorilor de integritate nu mai este nouă pentru Republica Moldova (așa cum se afirmă în nota informativă), dar de 5 ani (din 2018) este în proces intens de promovare, de construire a mecanismului și a practicilor de implementare și aplicare, atât din partea autorităților publice responsabile, cât și a organizațiilor societății civile.

### **2. Suficiența argumentării**

În sprijinul promovării proiectului Legii autorii invocă un șir de argumente, pertinente în opinia lor, care ar justifica elaborarea unei noi legi: *îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de dezvăluire de încălcări ale legii, precum și descurajarea încălcărilor legale*<sup>1</sup>.

De asemenea, nota informativă reține 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*

---

<sup>1</sup> Cu titlu de remarcă specială notăm că formularea subliniată generează o disonanță cognitivă: o încălcare prin definiție nu poate fi legală. Dicționarul explicativ al limbii române arată că încălcarea este o *nerespectare a unor obligații, nesocotire a drepturilor cuiva; abatere de la o dispoziție legală*.

*Națională pentru Integrarea Europeană pe data de 4 august 2022, statul nostru și-a asumat sarcina implementării 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. [...], precum și că în pofida faptului că Legea nr.122/2018 a fost adoptată în 2018, se atestă că acest act normativ nu corespunde reglementărilor și standardelor 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”.*

Nu este clar de ce elaborarea unei noi Legi a avertizorilor de integritate a fost inclusă în documentele invocate și dacă aceste angajamente au fost consultate cu actorii responsabili, au fost fundamentate pe o analiză comprehensivă a întregului cadru normativ și instituțional din Republica Moldova, precum și a practicilor dezvoltate timp de 5 ani.

Articolul 25 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative prevede că *elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.*

Analiza notei informative arată lipsa cu desăvârșire a analizei realităților social-economice din Republica Moldova: nu există nici o referință la experiența și modul în care a fost aplicată Legea 122/2018, deficiențele în procesul de aplicare și dacă aceste deficiențe și sincope în aplicarea legii ar fi fost generate anume de faptul că noțiunile ar fi neconforme Directivei UE, că cercul subiecților ar fi prea restrâns sau că angajații ar fi descurajați să facă dezvăluiri anume pe motivul că Legea 122/2018 nu prevede toate domeniile în care pot fi raportate încălcările sau modalitățile de răzbunare (de altfel, ambele liste nu sunt exhaustive, domeniile pot fi și mai multe, iar răzbunarea poate îmbrăca și alte forme) etc.

În plus, considerăm că invocarea Directivei UE ca punct principal de pornire *în perfecționarea Legii 122/2018 și preluarea cu fidelitate a normelor/prevederilor Directivei în versiunea proiectului nu reprezintă soluția cea mai potrivită*. Reamintim faptul că, potrivit reglementărilor și uzanțelor UE, *Directiva este un act legislativ care stabilește un obiectiv pe care trebuie să îl atingă toate statele membre. Fiecare dintre ele are însă libertatea de a decide asupra modalităților de îndeplinire a obiectivului stabilit*. Preluarea automată (oarbă) a noțiunilor din Directivă și integrarea lor în Legea cu privire la avertizorii de integritate nu contribuie deloc la fortificarea mecanismului existent, dimpotrivă poate eroda, desincroniza și chiar poate crea mai multe confuzii și incertitudini. Orice transpunere a directivelor UE în legislația națională trebuie să țină cont de realitățile și specificul procesului de legiferare națională, să opereze cu noțiuni și instituții care se integrează organic în cadrul normativ și instituțional.

Unul din principiile activității de legiferare stabilit de Legea 100/2017 cu privire la actele normative este *principiul de oportunitate, coerență, consecutivitate, stabilitate și predictibilitate a normelor juridice*. Urmare a analizei proiectului și a notei informative, opinăm că acest principiu a fost nesocotit.

Adițional, menționăm că la momentul elaborării Legii în vigoare cu privire la avertizorii de integritate, nr.122/2018, autorul proiectului (Centrul Național Anticorupție), afară de standardele ONU (Convenția împotriva corupției) și Consiliului Europei (convențiile civilă și penală privind corupția, recomandarea CM/Rec(2014)7 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind protecția avertizorilor de integritate) a consultat și a ținut cont de conceptul Directivei (UE)2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 care la acea etapă era într-o fază avansată de definitivare, abordare care a fost sugerată și de partenerii de dezvoltare.

### 3. Deficiențele de argumentare a proiectului

În tabelul de mai jos oferim o analiză a "gravității" neconcordanțelor identificate de autorii proiectului care susțin în nota informativă că "*mai grav, Legea nr. 122/2018 conține mai multe deficiențe normative printre care:*

Alegațiile autorului proiectului	Comentarii
<ul style="list-style-type: none"> <li>noțiuni, concepte și formulări neuniforme;</li> </ul>	<p>Autorul nu explică care ar fi noțiunile neuniforme și de ce "<i>dezvăluirea încălcărilor de lege</i>" trebuie să substituie noțiunea de "<i>dezvăluiri a practicilor ilegale</i>", care ar fi disonanța și de ce actuala noțiune împiedică și descurajează potențialii avertizori. De asemenea, autorii proiectului evită să indice exact care ar fi deficiențele conceptuale ale Legii 122/2018 în raport cu prevederile Directivei UE. Întreaga infrastructură, sistemul instituțional care asigură aplicarea actuală a legii rămâne intact: angajatori, CNA și Oficiul Avocatului Poporului. Preponderent proiectul legii intervine doar cu noi termeni și reformulări, care în esență nu modifică conceptual, nu fortifică mecanismul de examinare a avertizărilor și de protecție a avertizorilor de integritate.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>reglementări insuficiente cu privire la modalitățile de dezvăluire de încălcări ale legii, precum și procedura de examinare a acestora;</li> </ul>	<p>Deși invocă insuficiența reglementărilor, autorii omit să facă referire la HG 23/2020 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale normative care a fost elaborat în vederea detalierei mecanismului și algoritmului de acțiune al autorităților responsabile de înregistrarea și examinarea avertizărilor de integritate, precum și protecția avertizorilor de integritate. Proiectul legii, la</p>

Alegațiile autorului proiectului	Comentarii
	<p>fel ca și Legea 122/2018 prevede aceleași 3 modalități de dezvoltare: internă, externă și publică. Proiectul nu setează o procedură mai detaliată și clară a modalității de examinare a avertizărilor de integritate, în continuare fiind valabile întrebările ce țin de procedura examinării avertizărilor: se face de către persoana care înregistrează (în cazul dezvoltărilor interne) sau se transmite în altă subdiviziune, cum este asigurată păstrarea confidențialității în acest caz etc. Considerăm că nu este oportun de a integra asemenea aspecte concrete în lege (căile de comunicare - telefon, e-mail, față în față etc.), urmând ca acestea să fie dezvoltate în ghiduri, instrucțiuni, așa cum este în abordarea actuală. În context trebuie să se țină cont că legea instituie doar cadrul general, iar abundența de detalii procedurale riscă să devină contraproductivă în procesul de aplicare.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>lipsa unor prevederi speciale cu privire la evidența dezvoltărilor, precum și termenul de păstrare a acestora;</li> </ul>	<p>Legea 122/2018 prevede necesitatea ținerii registrului dezvoltărilor, inclusiv modelul Registrului (care, de altfel, a fost preluat și în proiectul legii analizate). Respectiv, alegația din nota informativă poate fi reținută doar în partea ce ține de termenul păstrării registrului, termen care putea fi oricum dedus din cadrul normativ național cu privire la ținerea registrelor.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ambiguitatea și neclaritatea termenelor de examinare a dezvoltărilor de încălcări ale legii, precum și informarea avertizorului de integritate despre rezultatele examinării</li> </ul>	<p>Este o alegație nefondată a autorilor proiectului, deoarece Legea 122/2018 prevede la art. 12 termenul de examinare a avertizărilor și de informare a avertizorului. Elementul novator al proiectului legii este că termenul a fost extins până la 6 luni. Majorarea termenului este o opțiune care trebuie analizată cu prudență, deoarece trebuie să se țină cont de faptul că orice încălcări trebuie să fie investigate, descurajate și sancționate cu promptitudine.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>lipsa unor reglementări cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal în cazul examinării dezvoltărilor</li> </ul>	<p>Omisiunea respectivă nu este critică și raportată la noua normă propusă în proiectul de lege nici nu este una iremediabilă, or, respectarea normelor privind prelucrarea datelor cu caracter personal este o obligație impusă tuturor angajatorilor, fiindu-le aplicabile regulile generale stabilite de Legea privind</p>

Alegațiile autorului proiectului	Comentarii
	protecția datelor cu caracter personal, la care de altfel și se face referință în textul proiectului.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• reglementări insuficiente cu privire la modalitățile de protecție a avertizorilor de integritate, precum și lipsa unor prevederi în privința avertizorilor anonimi</li> </ul>	Legea în vigoare prevede modalitățile de protecție a avertizorilor, acestea fiind dezvoltate și de actele subsecvente (HG 23/2020, precum și actele interne ale CNA și OAP). Noile prevederi propuse privind avertizorii de integritate anonimi nu modifică abordările deja agreate în practicile curente de autoritățile competente. Prin urmare, nu constatăm o schimbare de paradigmă în cazul avertizorilor anonimi.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• lipsa unui mecanism eficient de sancționare și responsabilizare a autorităților competente pentru încălcările prevederilor legale.</li> </ul>	Proiectul nu include nici o normă nouă conceptual care să contribuie la eficientizarea mecanismului de sancționare și responsabilizare a autorităților competente. Mai mult, aceste mecanisme trebuie să fie complementate de prevederi corespondente în legislația contravențională, penală etc. Respectiv, alegațiile din nota informativă, în opinia noastră, au un caracter speculativ și declarativ.

## II. CONSTATĂRI DE FOND

### 4. Comentarii pe marginea textului proiectului

CAPC nu susține necesitatea elaborării și promovării unei noi Legi privind avertizorii de integritate și menține opinia că, pentru a fortifica instituția avertizorilor de integritate și a încuraja potențialii avertizori, sunt necesare doar unele modificări și completări a cadrului normativ în vigoare, fără a interveni cu un nou proiect de lege care, prin esența sa, nu schimbă conceptele deja existente și nici nu ia în calcul practicile deja formate. Promovarea și adoptarea acestui proiect de lege riscă să disipeze și să reducă la zero toate eforturile anterioare de construire a unui mecanism robust și fiabil pentru avertizorii de integritate.

Ținând cont însă de practicile curente aplicate de autoritățile publice (inclusiv Ministerul Justiției), anticipăm că proiectul de lege supus analizei va fi oricum promovat în regim de urgență, pentru a "bifa" și a raporta executarea angajamentelor asumate prin documentele semnate cu UE și FMI. Prin urmare, pentru a diminua din efectele potențial dăunătoare ale unor prevederi din proiect prezentăm în tabelul de mai jos un șir de obiecții și recomandări care ar putea soluționa problemele și desincronizările în funcționarea mecanismului avertizărilor de integritate.

#	Norma proiectului	Obiecție/recomandări
1.	<p><b>Art. 1. Domeniul de reglementare</b></p> <p>...</p> <p><i>(2) Normele prezentei legi nu se aplică dispozițiile privind: a) protecția informațiilor ce constituie secret de stat; [...]</i></p>	<p>Formularea alineatului este ambiguă și nu răspunde cerinței de redactare clară și previzibilă a normelor de drept.</p> <p><b>Se recomandă de a revizui formula utilizată.</b></p>
2.	<p><b>Art.3. Noțiuni</b></p> <p>...</p> <p><i>facilitator - persoana fizică ce asistă avertizorul în procesul de dezvoltare de încălcări ale legii, într-un context profesional, a cărei asistență este confidențială;</i></p>	<p>Noul termen/subiect inclus în proiectul legii nu este suficient de explicit și nu este în deplină măsură clar care ar fi statutul și rolul "facilitatorului", cum și în ce procedură este recunoscută această calitate. Clarificările respective sunt importante în condițiile în care facilitatorul ar urma să beneficieze de protecție a identității în condițiile proiectului actului normativ analizat care este extrem de lapidar la acest capitol și care va genera dificultăți de interpretare și aplicare.</p> <p><b>Se recomandă de a interveni cu clarificările necesare privind procedura de recunoaștere a calității de facilitator: cine, când, cum.</b></p>
3.	<p><b>Art.11.</b></p> <p><i>Dezvăluirea de încălcări ale legii prin intermediul canalelor interne de raportare <u>se încurajează</u> în cazul în care încălcarea poate fi remediată în mod eficace în interiorul entităților publice sau private și dacă persoana care efectuează raportarea consideră că nu există niciun risc de răzbunare</i></p>	<p>Formula "<i>se încurajează</i>" are un caracter declarativ, deși potrivit rigorilor de redactare tehnico-legislativă normele trebuie să poarte un caracter imperativ. În prezent, potențialul avertizor de integritate este liber să opteze pentru una din cele trei modalități de dezvoltare: internă, externă sau publică.</p> <p><b>Recomandare:</b></p> <p>Considerăm că această abordare trebuie menținută, iar formularea trebuie revăzută.</p>
4.	<p><b>Art. 16.</b></p> <p><i>(1) Dezvăluirile interne și externe de încălcări ale legii și a avertizărilor de integritate încetează a fi examinate atunci când:</i></p>	<p>Temeiul de la lit.b) de încetare a examinării dezvoltării este formulat de o manieră foarte ambiguă și poate genera abuzuri din partea autorităților competente. Marja de discreție a autorității, amplificată de incertitudinea</p>

#	Norma proiectului	Obiecție/recomandări
	<p>...</p> <p>b) <i>avertizarea de integritate conține informații evident ne semnificative, constatate după o examinare corespunzătoare a dezvăluirii de încălcări ale legii;</i></p> <p>...</p>	<p>mecanismului pe partea ce ține de subiectul/persoana care se ocupă nemijlocit de examinarea circumstanțelor relatate în avertizarea de integritate este foarte largă și există riscul că multe avertizări vor fi respinse și nu vor fi examinate. Problema respectivă devine și mai proeminentă în condițiile în care nu există o instituție-umbrelă care să vegheze și să monitorizeze punerea în aplicare a legii avertizorilor de integritate, deficiență atestată în cadrul aplicării Legii 122/2018.</p> <p><b>Recomandare:</b></p> <p>A revizui fie chiar de a renunța la acest nou temei</p>
5.	<p><b>Art. 18.</b></p> <p>(1) În cazul dezvăluirii publice de încălcări ale legii, persoana poate fi recunoscută în calitate de avertizor de integritate <u>fie de către autoritatea competentă, fie de către autoritatea de protecție.</u></p> <p>...</p> <p>(3) <u>Dezvăluirea publică de încălcări ale legii se poate realiza prin orice mijloc disponibil, cu condiția că autorității competente i se aduce la cunoștință despre respectiva dezvăluire.</u></p>	<p>Nu este clar dacă recunoașterea calității de avertizor de către autoritatea de protecție (angajator sau OAP) în cazul dezvăluirilor publice presupune acțiuni proactive din partea entităților (trebuie să urmărească toate căile publice de comunicare și să se sesizeze din oficiu, să caute și să identifice avertizorul, să îi propună oferirea acestei calități etc.). Detaliile respective lipsesc în proiectul legii și este incert algoritmul de acțiune și pașii care trebuie să îi întreprindă autoritatea. Mai mult, nu este clar cine are obligația să aducă la cunoștința autorității competente dezvăluirea publică. Deși, aparent, intențiile autorului sunt bune, absența detaliilor importante poate duce la interpretări ambigue, proceduri neuniforme și chiar abuzuri.</p> <p><b>Recomandare:</b></p> <p>A reconsidera norma propusă, inclusiv prin specificarea procedurii de sesizare din oficiu și de comunicare a avertizării publice</p>

#	Norma proiectului	Obiecție/recomandări
6.	<p><b>Art. 22.</b></p> <p>Protecția avertizorilor de integritate este asigurată de următoarele entități: a) angajatorul, în cazul dezvăuirilor interne de încălcări ale legii; b) Avocatul Poporului, <u>în cazul dezvăuirilor externe și publice</u> privind încălcări ale legii, iar în cazul dezvăuirilor interne poate acorda protecție doar <u>atunci când se aduc atingeri grave sau esențiale drepturilor persoanei care intră în domeniul de aplicare al prezentei legi.</u></p>	<p>CAPC a notat în repetate rânduri că instrumentarul de reacție și de protecție a avertizorilor oferit Avocatului Poporului prin Legea 122/2018 și Legea cu privire la Ombudsman este "subțire" și aplicarea acestuia nu poate asigura o protecție solidă a avertizorilor de integritate. Această stare de lucruri a fost reținută constant în rapoartele anuale ale Avocatului Poporului și s-a menționat în repetate rânduri despre necesitatea reconsiderării și fortificării mecanismelor de protecție a avertizorilor. Spre regret, proiectul legii nu conține o abordare nouă și perpetuează exact aceleași probleme. Or, recomandările Avocatului Poporului pentru angajatori, precum și concluziile/referințele prezentate în instanțele de judecată sunt ignorate în mare parte. Nu este clar dacă autorii proiectului au consultat OAP la elaborarea proiectului, dacă au identificat problemele existente și soluții pentru remedierea acestora. Păstrarea aceleiași abordări (instrumentar vulnerabil al Avocatului Poporului de protecție a avertizorilor) este prejudiciabilă și va continua să descurajeze avertizorii de integritate.</p> <p><b>Recomandare:</b></p> <p>A examina posibilitatea de consolidare a instrumentarului Avocatului Poporului, inclusiv prin conferirea unui nivel de obligativitate mai sporit a actelor acestuia în cazul protecției avertizorilor de integritate. O asemenea prevedere trebuie să se regăsească și în Legea avertizorilor de integritate, precum și în Legea cu privire la Avocatul Poporului.</p>

#	Norma proiectului	Obiecție/recomandări
7.	<p><b>Art. 24.</b></p> <p>(1) Avocatul Poporului, în calitate de autoritate ce asigură protecția avertizorilor de integritate, are următoarele atribuții: a) recepționează și examinează cererea de protecție a avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora; <u>b) reprezintă avertizorii de integritate în instanța de judecată, precum și alte autorități publice, în vederea apărării drepturilor lor legitime;</u> c) întreprinde alte măsuri de protecție, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).</p>	<p>Experiența aplicării Legii 122/2018 denotă că orice intervenție a Avocatului Poporului în instanțele de judecată a fost practic ignorată de fiecare dată, concluziile OAP nefiind reflectate în deciziile instanțelor de judecată. Mai mult, atribuirea calității și rolului de reprezentare a avertizorilor de integritate, Avocatului Poporului, pare să depășească mandatul și statutul acestei instituții. Abordarea propusă de proiectul legii riscă să transforme instituția Ombudsmanului într-un birou de avocați, ceea ce este conceptual greșit și excede, ba chiar diminuează statutul Avocatului Poporului consacrat de Constituție și standardele internaționale relevante.</p> <p><b>Recomandare:</b></p> <p>A reexamina oportunitatea prezenței normei privind reprezentarea avertizorilor de integritate în instanță de către Avocatul Poporului și a examina posibilitatea de a integra opțiuni alternative (reprezentarea de către CNAJGS).</p>
8.	<p><b>Art. 26.</b></p> <p>(1) Avertizorul de integritate nu poartă răspundere pentru dezvoltarea de încălcări ale legii, <u>cu condiția ca acesta să fi avut motive întemeiate să creadă că raportarea sau divulgarea a fost necesară pentru dezvoltarea de încălcări ale legii.</u></p> <p>(2) Avertizorul de integritate nu răspunde pentru dobândirea informațiilor care sunt redată în dezvoltarea de încălcări ale legii sau pentru accesul la acestea, <u>cu excepție cazurilor în care o astfel de dobândire sau un astfel de acces la informație constituie o infracțiune.</u></p> <p><u>(3) Avertizorul de integritate poartă răspundere disciplinară, civilă.</u></p>	<p>Formulările evidențiate de la art. 26 sunt ambigue și riscă să genereze abuzuri în procesul de interpretare și aplicare ulterioare. Marja de discreție atribuită autorităților competente este largă, care fiind complementată de reticența și neîncrederea potențialilor avertizori de integritate de a apela la acest mecanism, poate să descurajeze și să reducă la zero orice eforturi în construirea unui mecanismului fiabil. Accentuăm repetat că lipsa unei instituții-umbrelă care să vegheze implementarea și respectarea de către autoritățile competente a prevederilor Legii avertizorilor de integritate este un punct vulnerabil al întregului mecanism.</p>

#	Norma proiectului	Obiecție/recomandări
	<u>contravențională sau penală pentru orice acțiuni care nu au legătură cu dezvăluirea de încălcări ale legii (internă, externă sau publică) sau care nu sunt necesare pentru efectuarea unei dezvăluiri, în conformitate cu prevederile legislației.</u>	<p>Recomandare:</p> <p>Revizuirea sintagmelor evidențiate în vederea restrângerii marjei de discreție și examinarea oportunității instituirii unui mecanism de supraveghere a autorităților.</p>
9.	<p><b>Art. 28.</b></p> <p><u>(1) Normele privind protecția identității, aplicabile avertizorilor de integritate, prevăzute de prezenta lege, se aplică și facilitatorilor, persoanei vizate în dezvăluire, precum și altor terțe persoane la care se face referire în avertizarea de integritate.</u></p>	<p>A se vedea comentariile de la p. 2 al prezentului tabel</p>
10.	<p><b>Art. 31.</b></p> <p>(1) Prezenta lege intră în vigoare la expirarea a 3 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. (2) La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate. (3) În termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi: a) Guvernul va aduce actele sale normative și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege; b) Entitățile publice indiferent de numărul de angajați, precum și entitățile private care au cel puțin 50 de angajați vor institui canale interne de comunicare a dezvăluirilor de încălcări ale legii și vor stabili proceduri de dezvăluire de încălcări ale legii internă și proceduri de efectuare a acțiunilor subsecvente.</p>	<p>Dispozițiile finale și tranzitorii sunt formulate de o manieră generală și nu țin cont de faptul că mecanismul avertizorilor de integritate este deja pus în practică de către autorități care au instituit registre, canale de comunicare, au desemnat persoane/subdiviziuni responsabile de înregistrarea și examinarea avertizorilor de integritate.</p> <p>Recomandare:</p> <p>De a reglementa exact acțiunile autorităților pentru a se alinia noii legi, prin indicarea exactă a noilor obligații și acțiuni care trebuie să le întreprindă (în cazul în care acestea există).</p>

### III. CONCLUZII

În concluzia prezentei opinii reținem următoarele:

- autorul nu respectă normele din Legea privind transparența în procesul decizional și a redus nejustificat termenul de consultare a proiectului de circa 3 ori;
- argumentarea conținută în nota informativă nu corespunde exigențelor stabilite de Legea 100/2017 și nu oferă o analiză a realităților sociale și a practicilor deja existente de punere în aplicare a mecanismului avertizorilor de integritate în Republica Moldova. Ținând cont de faptul că unul din autorii proiectului este Centrul Național Anticorupție urma a fi prezentată o analiză a cursului și finalității avertizărilor de integritate deja înregistrate și examinate de către angajatori și de către CNA, inclusiv rezultatele acestora, deficiențele depistate și potențialele soluții. Or, nota informativă operează cu "gravitatea" unor noțiuni și concepte neuniforme din textul Legii 122/2018 care într-o anumită măsură ar periclita viabilitatea mecanismului, însă alegațiile respective nu sunt susținute de practicile formate;
- în esență, proiectul reprezintă o combinație/un amalgam neinspirat și contradictoriu de norme din legea în vigoare, nr.122/2018 și Directiva UE;
- proiectul legii nu intervine conceptual în mecanismele deja existente și soluții pentru depășirea acestora, dar "cosmetizează" o parte din noțiuni;
- ținând cont de practicile curente aplicate de autoritățile publice (inclusiv Ministerul Justiției), anticipăm că proiectul de lege supus analizei va fi oricum promovat în regim de urgență, pentru a "bifa" și a raporta executarea angajamentelor asumate prin documentele semnate cu UE și FMI. Respectiv, s-au formulat un șir de obiecții și recomandări pe textul legii care se referă inclusiv la instituirea unei instituții de supraveghere a autorităților competente la implementarea mecanismului avertizorilor de integritate; revizuirea și consolidarea instrumentelor de reacție și intervenție a OAP pentru asigurarea protecției eficiente a avertizorilor de integritate etc.

Cu titlu de **concluzie generală**, reiterăm intempestivitatea promovării și adoptării unei noi Legi cu privire la avertizorii de integritate, care în fond nesocotește și disipează toate eforturile anterioare depuse pentru construirea acestei instituții în Republica Moldova. Adoptarea proiectului nu va încuraja mai mult potențialii avertizori care au fost și sunt încă reticenți să apeleze la acest mecanism, reticență care este alimentată pe de o parte de neîncrederea în autoritățile competente, păstrării confidențialității lor, iar pe de altă parte de incertitudinea și neîncrederea că avertizările de integritate vor fi investigate eficient. Prin urmare recomandăm să fie reconsiderată adoptarea unei noi legi privind avertizorii de integritate și îndemnăm autorii să examineze posibilitatea includerii unor modificări în cadrul normativ deja existent care să consolideze și să clarifice mecanismele de înregistrare, examinare eficientă a avertizărilor de integritate și protecție efectivă a avertizorilor.



# Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,  
tel.: (+373) 22-828-373, (+373) 22-828-375; e-mail: proc-gen@procuratura.md

17 martie 2023 nr.4-1d/23-  
La nr. 18-69-2269 din 02.03.2023

Ministerul Justiției

Copie: Cancelaria de Stat

Procuratura Generală a examinat proiectul de hotărâre *cu privire la aprobarea proiectului de lege privind avertizorii de integritate (număr unic 163/MJ/2023)*, remis spre avizare.

Apreciind conținutul proiectului, prin prisma principiilor activității de legiferare prevăzute de art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, în limita competențelor legale, expunem obiecțiile și propunerile indicate *infra*:

1. Potrivit articolului 1 alin.(1) din proiectul de lege, este indicat că:

„(1) Prezenta lege reglementează procedura de primire, de examinare și soluționare a dezvăluirilor de încălcări ale legii din cadrul entităților publice și private, drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvăluiri de încălcări ale legii, măsurile de protecție a acestora, obligațiile angajatorilor, atribuțiile autorităților competente de examinarea a dezvăluirilor de încălcări ale legii și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate.”

În acest context, în contradicție cu elementele care definesc obiectul/domeniul de reglementare a legii (art.1 alin.(1)), analiza detaliată a proiectului denotă utilizarea unei tehnici legislative deficitare aferente structurii, formei și a modului de sistematizare a reglementărilor.

Deși art.1 alin.(1) prevede că, prezenta lege reglementează „drepturile și obligațiile persoanelor care efectuează dezvăluiri de încălcări ale legii”, aceste drepturi și obligații nu sunt reunite în cadrul unui articol, proiectul fiind structurat într-un mod în care este dificilă identificarea acestora.

La fel, pentru a asigura caracterul inteligibil al actului normativ, considerăm oportun ca „atribuțiile autorităților competente de examinarea a dezvăluirilor de încălcări ale legii” și „măsurile de protecție” de care beneficiază avertizorii de integritate să fie reunite/enumerate într-un articol distinct.

Subsecvent, este de menționat că capitolul III al proiectului de lege este denumit „Examinarea dezvăluirilor de încălcări ale legii”.

Analiza articolelor din capitolul respectiv atestă lipsa unor reglementări cu privire la acțiunile care pot fi efectuate de către persoana sau subdiviziunea desemnată pentru a examina avertizarea de integritate. Proiectul prevede în art.3 doar noțiunea de „acțiuni subsecvente” care reprezintă orice acțiune întreprinsă de către autoritățile interne sau externe responsabile de examinarea dezvăluirilor de încălcări ale legii, în vederea soluționării avertizării de integritate și remedierii încălcării raportate.

Opinăm asupra faptului că urmează a fi precizate expres acțiunile care pot fi efectuate de către persoană sau subdiviziunea desemnată pentru examinarea

avertizărilor de integritate în vederea confirmării sau nu a dezvăluirilor privind încălcarea legii.

2. La articolul 3 este definită noțiunea de angajat și angajator.

În acest sens, indicăm asupra faptului că proiectul de lege definește aceste noțiuni într-un mod care deviază de la înțelesul uzual al acestora, sau cel folosit în dicționarul explicativ, precum și de la definiția prevăzută de Codul muncii pentru noțiunea de „angajator”.

Subsecvent, la art.4 în calitate de subiecți ai legii sunt indicați *inter alia*:

a) angajații din sectorul public și privat:

[...]

c) angajatorii;

[...]

Prin urmare, în condițiile în care noțiunile de „angajat” și „angajator” sunt definite potrivit legii într-un mod impropriu acestor noțiuni, opinăm asupra necesității utilizării unor alți termeni pentru aceste noțiuni sau completarea după textul „*angajații din sectorul public și privat*” de la art.4 alin.(1) lit.a) și textul „*angajatorii*” de la lit.c) al aceluiași articol și alineat, cu textul „*în sensul prezentei legi*”.

3. La articolul 3, se atestă inconsecvența precizării valorilor sociale lezate și a urmărilor prejudiciabile cauzate în urma încălcării legii, reținute de următoarele noțiuni:

„avertizare de integritate (raportare) – dezvăluire a informațiilor referitoare la încălcări ale legii, care amenință sau prejudiciază, inclusiv interesul public și este înregistrată în Registrul dezvăluirilor de încălcări ale legii”;

„dezvăluire internă de încălcări ale legii – comunicare verbală sau scrisă, a oricăror informații referitoare la încălcări ale legii care amenință sau prejudiciază, inclusiv interesul public, din cadrul unei entități publice sau private, prin intermediul canalelor interne de raportare (comunicată angajatorului)”;

„dezvăluire externă de încălcări ale legii – comunicare verbală sau scrisă, a oricăror informații referitoare la încălcări ale legii care amenință sau prejudiciază interesul public, din cadrul unei entități publice sau private, prin intermediul canalelor externe de raportare (comunicată autorității externe de examinare)”;

„dezvăluire publică de încălcări ale legii – punerea la dispoziție, în spațiul public, a informațiilor referitoare la încălcări ale legii care amenință sau prejudiciază interesul public”;

„încălțări ale legii – acțiune sau inacțiune de nerespectare ale dispozițiilor legale care încalță 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: [...]”.

Inconsecvența se reține în următoarele formulări: *încălțări ale legii care amenință sau prejudiciază, inclusiv interesul public; încălțări ale legii care amenință sau prejudiciază interesul public; încălțări ale legii care încalță grav sau esențial drepturile persoanei sau interesele ocrotite de lege.*

Opinăm asupra necesității de a păstra unicitatea și consecvența la definirea noțiunilor indicate *supra*.

Propunem de a se evita formulări precum „*inclusiv interesul public*” și de a indica în mod direct valoarea socială primară protejată de lege precum și cuantificarea prejudiciului cauzat prin încălcarea legii.

În speță, sunt relevante statuările Curții Constituționale din Hotărârea nr. 22 din 27 iunie 2017 prin care a declarat neconstituțional textul „*intereselor publice sau*” din alineatul (1) al articolului 328 din Codul penal.

Astfel, „Curtea a subliniat că lipsa unor prevederi pentru evaluarea urmărilor prejudiciabile cauzate intereselor publice deschide un teren larg arbitrarului, existând riscul ca acțiunile persoanei publice care depășesc limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, să cadă sub incidența normei penale.

Astfel, Curtea a menționat că atribuirea unor fapte infracționale concrete ca prejudiciind „interesul public”, *in abstracto*, nu poate satisface cerința de claritate și previzibilitate și totodată constituie o interpretare a legii penale extensivă și defavorabilă persoanei.”

Tot la art. 3 din proiectul de lege, la noțiunea de „*avertizor de integritate*”, considerăm oportun excluderea sintagmei „*privind încălcări ale legii, obținute în context profesional*” deoarece noțiunea de „*avertizare de integritate (raportare)*” este redată în același articol, or, noțiunea evocată nu condiționează ca informația să fie obținută „*în context profesional*”.

În aceeași ordine de idei, în scopul respectării caracterului uniform și constant a terminologiei utilizate în actul normativ, propunem completarea noțiunii „*avertizare de integritate (raportare)*”, după cuvântul „*informațiilor*” cu sintagma „*obținute în context profesional*”.

4. La art.4 alin.(2), propunem substituirea textului „*dezvăluiri de încălcări ale legii*” cu textul „*avertizare de integritate*”. Noțiunea „*avertizare de integritate*” este definită la articolul 3 din prezentul proiect, motiv pentru care indicăm asupra oportunității de utilizare a acestei noțiuni.

5. Articolul 6 alin.(1) din proiect, prevede conținutul care urmează să-l aibă o dezvăluire de încălcări ale legii, după cum urmează:

„*Dezvăluirea de încălcări ale legii cuprinde, cel puțin, următoarele: numele, prenumele și datele de contact ale angajatului, locul de muncă, subdiviziunea în care activează, funcția ocupată, contextul profesional în care au fost obținute informațiile, persoana vizată dacă este cunoscută, descrierea faptei susceptibile să constituie încălcări ale legii în cadrul unei entități publice sau entității private, după caz, probele în susținerea raportării, data și semnătura*”

Considerăm că obligativitatea prezentării în mod desfășurat a datelor de identificare va descuraja eventualii avertizori de integritate de a dezvălui informații despre încălcări ale legii.

Potrivit *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*<sup>1</sup>, potențialii avertizori sunt adesea descurajați să semnaleze preocupările sau suspiciunile lor de teama unor represalii. Lipsa de încredere în eficacitatea raportării este unul dintre principalii factori care îi descurajează pe potențialii avertizori. Este necesar să se consolideze aplicarea legii prin introducerea unor canale de raportare eficiente, confidentiale și sigure și prin asigurarea faptului că avertizorii sunt protejați în mod eficient împotriva represaliilor.

Directiva în pct.53 mai indică următoarele:

„Cu condiția asigurării confidențialității în ceea ce privește identitatea persoanei care efectuează raportarea, este la latitudinea fiecărei entități juridice din sectorul privat și din sectorul public să definească tipul de canale de raportare pe care le instituie. Mai precis, canalele de raportare ar trebui să permită persoanelor să raporteze în scris și să transmită rapoartele 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 de urgență sau prin alte sisteme de mesagerie vocală sau în ambele moduri. La cererea persoanei care efectuează raportarea, aceste canale ar trebui să permită, de asemenea, efectuarea de raportări prin întâlniri față în față, într-un termen rezonabil.

Prin urmare, în condițiile în care proiectul noii legi privind avertizorii de integritate are drept scop îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de dezvăluire de încălcări ale legii, sporirea cazurilor de dezvăluiri de încălcări ale legii și a altor dezvăluiri de interes public precum și descurajarea încălcărilor legale, intervenim sub aspect conceptual cu următoarele propuneri:

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

Dezvoltarea mecanismului/modalității de sesizare anonimă a autorităților competente/responsabile de examinarea dezvăluirilor externe și publice de încălcări ale legii (fără a se limita examinarea sesizărilor anonime la cele care conțin suspiciuni rezonabile referitoare la încălcări ale legii ce conțin amenințări la securitatea națională și ordinea publică – art.6 alin.(2)) prin intermediul unui sistem electronic (platformă online) de sesizare.

Sesizarea/avertizarea prin intermediul unei platforme online este întâlnită în Republica Austria, fiind folosită atât la sesizarea organelor de urmărire penală cât și în cadrul instituțiilor publice. Avantajele acestei modalități de sesizare anonimă rezidă (după exemplul utilizat în Austria) în imposibilitatea identificării adresei „IP” a utilizatorului (denunțatorului/avertizorului), iar acest fapt încurajează denunțarea faptelor de încălcare a legii despre care denunțătorii/avertizorii cunosc cu certitudine. Un aspect pozitiv al sistemului care de altfel a fost îmbunătățit în timp, reprezintă posibilitatea de a adresa întrebări suplimentare denunțatorului/avertizorului prin intermediul acestei platforme pentru concretizarea aspectelor care prezintă interes pentru organul care le examinează.

6. Considerăm că, sintagma „sau, dacă sunt colectate în mod neîntemeiat, sunt șterse fără întârzieri nejustificate.” din art. 10 alin. (2) a proiectului de Lege, este contrară scopului Legii nr. 133/2011 *privind protecția datelor cu caracter personal*, statuat în art. 1 care stipulează: „Scopul prezentei legi este asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, în special a dreptului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private” și, respectiv, urmează a fi exclusă.

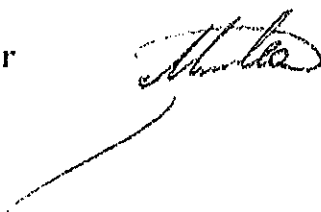
În aceeași ordine de idei, potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) lit. b), c) din Legea nr. 133/2011, datele cu caracter personal care fac obiectul prelucrării trebuie să fie colectate în scopuri determinate, explicite și legitime, precum și neexcesive în ceea ce privește scopul pentru care sunt colectate și/sau prelucrate ulterior.

7. La articolul 14 alin.(2) lit.i) cuvântul „subiect” urmează a fi substituit cu cuvântul „obiect” iar cuvântul „nu” urmează a fi exclus.

8. La articolul 16 alin.(1) lit.a) textul „art.12 alin.(1) sau, după caz, la art.14 alin.(1)” urmează a fi substituit cu textul „art.13 alin.(1) sau, după caz, la art.15 alin.(1)”.

9. Considerând că, art. 48 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 *cu privire la actele normative* stipulează: „Dispozițiile tranzitorii ale actului normativ cuprind măsurile ce se instituie cu privire la continuarea raporturilor juridice născute în temeiul vechilor reglementări care urmează a fi abrogate sau înlocuite de noul act normativ”, considerăm oportun de reglementat și măsurile ce se impun referitor la continuarea examinării avertizărilor de integritate (*termenele de examinare, autoritățile competente, ș. a.*) înregistrate până la intrarea în vigoare a noii legi.

Procurorul General interimar



Ion MUNTEANU

21 martie 2023

Nr. 04-3/22-708

La Nr.

din

Doamnei Veronica MIHAILOV-MORARU,  
Ministru al justiției  
[secretariat@justice.gov.md](mailto:secretariat@justice.gov.md)

copie: Cancelaria de Stat  
[cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)

**Opinie**  
**asupra proiectului de Lege privind avertizorii de integritate**  
**(număr unic 163/MJ/2023)**

Examinarea proiectului Legii privind avertizorii de integritate a rezultat în identificarea recomandărilor ce urmează:

1. Principiile care țin de protecția și promovarea instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția) reamintesc faptul că, *Ombudsmanul este instituția care acționează independent împotriva proastei administrări și pretinsele încălcări ale drepturilor omului și libertăților fundamentale ce afectează persoane fizice sau juridice.* Independența este garantată și de Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) nr. 52/2014, abilitându-l cu **dreptul** de a întreprinde anumite acțiuni în exercitarea mandatului de asigurare a respectării drepturilor și libertăților omului. Aici ne referim la dreptul de a *reprezenta persoanele sau grupurile de persoane în fața autorităților publice și instanțelor de judecată în cazurile complexe ce țin de drepturile și libertățile omului sau în cazurile de interes public* (art. 11 lit. f) din lege).

Formularea dată de art. 24 alin. (1) lit. b) din proiect aduce atingere independenței Ombudsmanului în situația obligativității reprezentării în instanța de judecată dictată de lege. Totuși, reprezentarea în instanță este un drept valorificat de Avocatul Poporului doar la propria decizie și doar în baza propriilor constatări și deducții.

Prin analogie, dreptul discreționar al Avocatului Poporului se desprinde și din Principiile de la Paris potrivit cărora *Ombudsmanul va avea dreptul discreționar, la propria inițiativă sau drept rezultat al unei plângeri, să investigheze cazuri ținând cont de soluțiile administrative disponibile.*

Astfel, Avocatul Poporului insistă asupra **excluderii** lit. b) din alin. (1) al art. 24 din proiect;

2. Fiind autoritatea care asigură doar protecție avertizorilor de integritate și nu este responsabilă de primirea și examinarea dezvăluirilor externe și publice, procedura sesizării din oficiu în cazul dezvăluirii publice de încălcări ale legii se dovedește a fi irațională. Este logic ca protecția să fie solicitată de persoana supusă răzbunărilor. În lipsa certitudinii că protecția este necesară avertizorului de integritate, sesizarea din oficiu este inutilă. Pentru

Avocatul Poporului este importantă **voința** persoanei de a beneficia de protecție împotriva acțiunilor de răzbunare.

Similar remaricii precedente, sugerăm **excluderea** alin. (2) din art. 24 al proiectului.

În continuarea ideii de mai sus, nu este relevantă prevederea de la art. 18 din proiect, conform căreia în cazul dezvăluirii publice de încălcări ale legii, persoana poate fi recunoscută în calitate de avertizor de integritate fie de către autoritatea competentă, fie de către autoritatea de protecție.

Avocatul Poporului, în temeiul art. 22 din proiect, are statut de autoritate de protecție, respectiv nu-i poate fi delegată atribuția de recunoaștere a calității de avertizor de integritate.

Tot cu referire la art. 22 din proiect, deducem că avertizorul de integritate poate obține protecția Avocatului Poporului dacă dezvăluirea făcută a fost externă și publică. Prezența conjuncției **și** implică întrunirea cumulativă a celor două elemente. Totuși, deoarece sunt două modalități distincte ale dezvăluirilor, propunem utilizarea conjuncției **sau**, pentru a nu limita potențialii avertizori în obținerea protecției în cazul acțiunilor de răzbunare;

3. Articolul 3 din proiectul Legii privind avertizorii de integritate enumeră o serie de încălcări ale legii care pot face obiect al unei avertizări de integritate, preluate din Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii. Atestăm lipsa domeniului ajutoarelor de stat și concurenței.

Autoritatea publică responsabilă ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității în limitele competenței sale, precum și din domeniul practicilor comerciale neloiale dintre întreprinderi la furnizarea de produse agricole și alimentare este Consiliul Concurenței.

Pentru a evita confuziile de tipul dacă încălcările Legii concurenței nr. 183/2012 cad sub incidența Legii privind avertizorii de integritate, care autoritate este responsabilă de examinarea avertizării (Centrul Național Anticorupție sau Consiliul Concurenței) propunem **inclusiunea** unei prevederi care să reglementeze acest fapt;

4. Potrivit art. 16 lit. b) temei pentru încetarea examinării dezvăluirilor interne și externe de încălcări ale legii și a avertizărilor de integritate este cazul când avertizarea de integritate conține informații evident *nesemnificative*, constatate după o examinare corespunzătoare a dezvăluirii de încălcări ale legii. Utilizarea termenului *nesemnificative* lasă o marjă destul de largă de interpretare autorităților competente. Evident este sporit și riscul asociat acțiunilor abuzive care pot surveni din partea celor însărcinați cu examinarea dezvăluirilor.

Recomandarea este de a **revedea** și **reformula** prevederea pentru a-i oferi claritate și previzibilitate în procesul de aplicare;

5. Similar punctului precedent, propunem **revizuirea** art. 26 alin. (3) din proiect care susține că avertizorul de integritate poartă răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală pentru orice acțiuni care nu au legătură cu dezvăluirea de încălcări ale legii (internă, externă sau publică) sau *care nu sunt necesare pentru*

*efectuarea unei dezvăluiri, în conformitate cu prevederile legislației.*

Aici, la fel, textul evidențiat cu *Italic* prezintă riscuri de interpretare abuzivă și rămâne la *intima convingere* a celui care examinează dezvăluirea de a decide care acțiuni nu au fost necesare pentru efectuarea dezvăluirii.

Cumulativ cele două prevederi constituie un imbold puternic în descurajarea persoanelor de a raporta situații de încălcări ale legii.

6. Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii înglobează elemente care nu sunt reflectate în proiect, dar pe care le considerăm importante:

- măsuri de sprijin – informații și consiliere cuprinzătoare și independente, oferite gratuit, precum și asistență juridică în cadrul procedurilor penale și al procedurilor civile. Pe segmentul ultimei ar putea fi responsabil Consiliul național pentru asistență juridică garantată de stat, iar avertizorii de integritate să fie incluși în lista beneficiarilor de asistență pe durata examinării avertizării de integritate de către autoritățile competente;
- măsuri privind protecția persoanelor vizate în dezvăluire – persoanele vizate beneficiază pe deplin de dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, precum și de prezumția de nevinovăție și de dreptul la apărare, inclusiv de dreptul de a fi ascultate și de dreptul de acces la propriul dosar.

În concluzie, exprimăm doleanța de a asigura la maxim transparența procesului decizional prin organizarea dezbaterilor publice ale proiectului de lege, cu implicarea tuturor actorilor statali interesați și a societății civile.

**Cu respect,**

**Ceslav PANICO**  
**Avocatul Poporului (Ombudsman)**

Digitally signed by Panico Ceslav  
Date: 2023.03.20 13:35:25 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Executor: Liudmila Zarișneac  
Tel.: 060002681



# CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

---

Nr. 12-96-2620

Chișinău

14 martie 2023

## Ministerul Justiției

Urmare a examinării proiectului de lege privind avertizorii de integritate (număr unic 163/MJ/2023), comunicăm lipsa de obiecții.

În același timp, menționăm că, reieșind din practica altor țări și necesitatea de a alinia cadrul legal național la rigorile internaționale, sugerăm examinarea oportunității stabilirii unor recompense financiare pentru avertizorii de integritate, în cazurile în care avertizările respective sunt reale, fapt ce ar încuraja angajații să participe activ în procesul de prevenire și combatere a practicilor ilegale.

**Secretar general al Guvernului**

**Artur MIJA**

Digitally signed by Mija Artur  
Date: 2023.03.15 12:39:17 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Ex.: [aliona.domentea@gov.md](mailto:aliona.domentea@gov.md)

Tel.: (022) 250-573



**Uniunea Avocaților din Republica Moldova**  
**Союз Адвокатов Республики Молдова**  
**Union of Advocates of the Republic of Moldova**

MD-2012, mun. Chișinău, str. București, 46, tel.: 022226152, fax: 022226152  
email: [uniunea.avocatilor.rm@gmail.com](mailto:uniunea.avocatilor.rm@gmail.com), [www.uam.md](http://www.uam.md)

Nr. UA/186/2023 din 13 martie 2023

La nr. 03/1839 din 09 martie 2023

**Ministerul Justiției**  
secretariat@justice.gov.md

copie: **Cancelaria de Stat**  
cancelaria@gov.md

Cu referire la proiectul de lege privind avertizorii de integritate, nr. unic **1633/MJ/2023**, comunicăm următoarele.

La art. 3, noțiunile: „*informații referitoare la încălcări ale legii*”, „*încălcări ale legii*”, pentru a păstra consecvența și spiritul legii, trebuie inclusă condiția ca încălcările de lege să fie cele, „*care amenință sau prejudiciază interesul public*”.

La noțiunea „*dezvăluire internă de încălcări ale legii*”, în sintagma: „*care amenință sau prejudiciază, inclusiv interesul public*”, nu este clar rolul cuvântului „*inclusiv*”, or, dacă este vorba despre interesul privat al persoanei juridice, urmează de indicat ca atare.

La art. 7 alin. (2) propunem reformularea textului, astfel încât să se dispună păstrarea timp de 5 ani a informației despre avertizările de integritate și nu a registrului. În caz contrar, nimicirea registrului care conține o informație recentă nu este conformă scopului proiectului legii.

Din conținutul alin. (1) art. 9 și lit. d) alin. (3) art. 15 al proiectului legii rezultă că, avertizorul de integritate nu este protejat și informația despre avertizare este dezvăluită persoanei vizate în cazul care în baza avertizării de integritate în cauză a fost pornită urmărirea penală. Considerăm că în acest caz, urmărirea penală trebuie să fie pornită la autosesizarea organului de urmărire penală și nu în baza plângerii avertizorului de integritate, astfel încât cel din urmă să nu aibă nici un statut în procesul penal început și să nu fie posibilă identificarea avertizorului de integritate. În caz contrar, scopul legii nu va putea fi atins și instituția avertizării de integritate va fi aplicabilă în mod restrâns.

De asemenea, retragerea statutului de avertizor de integritate conform lit. e) alin. (3) art. 15 nu trebuie să afecteze confidențialitatea dezvăluirii, or în caz contrar potențialii avertizori de integritate din lipsa certitudinii privind caracterul legal sau ilegal al faptei pasibilă a fi dezvăluită, vor opta pentru opțiunea mai sigură de a nu raporta.

La alin. (2) art. 12 se va ține cont că persoanele responsabile desemnate de angajator sunt de obicei subordonate angajatorului și păstrarea confidențialității avertizărilor de integritate poate fi ușor compromisă, iar dacă persoana responsabilă este însăși conducătorul angajatorului, atunci există riscul descurajării avertizărilor de integritate.

La art. 12 alin. (4) propunem excluderea cuvântului „calendaristice”, or regula generală de calculare a termenilor se efectuează în zilele calendaristice.

La art. 20, considerăm că măsurile de protecție trebuie aplicată și în cazul dezvăluirilor prin canale interne, dacă ulterior dezvăluirii au apărut circumstanțe care justifică aplicarea măsurilor de protecție a avertizorului de integritate, precum existența motivelor întemeiate să se considere că există un risc de răzbunare.

Art. 21 este declarativ, or acesta declară că este interzisă răzbuarea prin anumite metode, însă nu reglementează modul în care se identifică că măsura aplicată de angajator este cu titlu de răzbunare și care sunt consecințele juridice care asigură protecția efectivă a avertizorului de integritate. În același sens, art. 25 oferă protecție în mod declarativ, deoarece aceasta este oferită doar „ca urmare a dezvăluirii”, iar angajatorul poate invoca că procedura disciplinară nu poartă acest caracter - „ca urmare a dezvăluirii”. Contestarea actelor de răzbunare în instanța de judecată pentru constatarea post-factum a actului de răzbunare, este descurajatoare și nu oferă o protecție corespunzătoare împotriva actelor de răzbunare în curs.

De asemenea, invocarea calității de avertizor de integritate presupune deconspirarea avertizorului de integritate, ceea ce nu este cea mai bună soluție și trebuie evitată. În acest sens, măsura de protecție nu doar că este declarativă, ci, suplimentar, reprezintă un instrument pus la dispoziția angajatorului pentru a deconspira eventualii avertizori de integritate. Astfel, măsurile de protecție reglementate nu sunt eficiente.

La alin. (3) art. 27, propunem revizuirea acestuia astfel încât publicarea extrasului hotărârii judecătorești, în lipsa acordului avertizorului, să excludă identificarea avertizorului de integritate (referințele la numele acestuia, datele dosarului, alte circumstanțe care permit identificarea avertizorului de integritate).

La alin. (2) art. 29 propunem reformularea textului, astfel încât să se țină cont de principiul unificării terminologice la elaborarea actelor normative, or noțiunile „măsurile represive” și „măsurile de răzbunare” pot determina interpretări echivoce.

Art. 29 are caracter declarativ, în partea ce vizează răspunderea contravențională și penală.

Textul legii conține mai multe norme cu conținut vag, care nu ar trece testul previzibilității legii.

Digitally signed by Popescu Dorin  
Date: 2023.03.13 14:25:15 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Dorin POPESCU,**  
**Președinte al Uniunii Avocaților din Republica Moldova**