



**MINISTERUL JUSTIȚIEI
AL REPUBLICII MOLDOVA**

str. 31 August 1989, nr. 82
MD- 2012, mun. Chișinău,
tel.: 0 22 23 47 95, fax: 0 22 23 47 97
www.justice.gov.md

Nr.

03/13439

04.12.17

La Nr 06/2 - 6462

din

08.11.2017

Centrul Național Anticorupție

Urmare a examinării proiectului Legii privind avertizorii de integritate, comunicăm următoarele.

Sub aspectul intenției de reglementare, proiectul a fost elaborat în scopul instituirii unui mecanism eficient de denunțare a corupției și protecție a avertizorilor de integritate, fapt ce va duce la sporirea denunțării practicilor ilegale și a altor dezvăluiri de interes public. La elaborarea modalităților de dezvăluire a practicilor ilegale s-a ținut cont de *Recomandările CM/Re (2014) a Comitetului de Miniștri din 30 aprilie 2014*, adresată statelor membre privind protecția avertizorilor de integritate, în ceea ce privește reglementarea canalelor de raportare și furnizare de informații.

Reieșind din nota informativă constatăm că, expunerea argumentelor asupra dispozițiilor proiectului nu sunt suficiente și nu explică impactul noilor reglementări în coraport cu prevederile normative ale *Hotărîrii Guvernului nr. 707 din 9 septembrie 2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate*. La fel, în notă (nici în proiect) nu a fost reflectat modul de punere în aplicare a dispozițiilor proiectului (art. 19 alin. (4)) referitor la competența Centrului Național Anticorupție de a verifica implementarea de către angajatori a cerințelor legii și cum se va asigura suportul metodologic necesar.

Complementar atenționăm că, proiectul actului normativ nu este însoțit de avizul consultativ al Oficiului Avocatului Poporului și opinia societății civile, or proiectul conține prevederi exprese cu implicarea acestora în soluționarea problemelor incluse în proiect și realizarea prevederilor acestuia.

În ceea ce privește conținutul proiectului, formulăm următoarelor propuneri și obiecții.

Sub aspectul tehnicii legislative, din proiect se va exclude cuprinsul actului normativ, or acesta nu constituie element constitutiv al actului legislativ.

La art. 3 menționăm că, calitatea de angajat a unei persoane fizice care a participat într-un proces de angajare desfășurat de angajator este ambiguă. Or, nu este clar în ce perioadă de timp au avut loc evenimentele respective sau în ce perioadă persoana poate dezvălui manifestări de corupție în raport cu perioada de timp în care aceasta a participat într-un proces de angajare desfășurat de angajator. La fel, este confuză procedura de protecție a persoanei fizice care a participat într-un proces de

angajare desfășurat de angajator recunoscută în calitate de avertizor de integritate în sensul art. 14 și 15 din proiect.

Cu referire la calitatea de angajat și angajator în sensul noțiunilor propuse de autor atenționăm că, limitarea doar la categoria raporturilor civile nu este justificată. În acest caz, considerăm judicios a indica orice raporturi contractuale. De asemenea, norma respectivă este defectuoasă și ambiguă în ceea ce privește utilizarea termenilor „raporturile juridice din domeniul contractelor civile”, „domeniu dreptului muncii”. În eventualitatea menținerii opțiunii autorului proiectului în privința categoriei de raporturi, se va reformula redacția noțiunilor, prin utilizarea expresiilor corecte „raporturi juridice civile”, „de muncă”, „contractuale”. Mai mult, textul „a intrat în raporturi juridice din domeniul contractelor civile” este formulat eronat și necesită a fi revizuit. Adicional, menționăm că, în cazul unor eventuale raporturi în baza contractelor civile, va fi problematic de a determina care este angajator și care angajat în situațiile în care ambii subiecți pot fi persoane fizice care practică activitate de întreprinzător.

În ceea ce privește calitatea de angajator a organului de autoadministrare, este necesar de a specifica expres organele concrete.

Cu referire la art. 4 menționăm că, dispozițiile inserate la lit. d) și e) nu pot fi percepute ca principii or, principiul reprezintă element fundamental sau idee de bază pe care se întemeiază o teorie, iar normele respective reprezintă garanții pentru protecția avertizorilor de integritate. La fel, conținutul dispozițiilor inserate în lit.c), d) și e) cu referire la *actele de răzbunare* face norma lipsită de sens, deoarece doar după adoptarea deciziei pe caz se va putea afirma dacă este sau nu un act de răzbunare.

La art. 5 alin. (2) și capitolul IV, notăm că, în condițiile în care autorii urmăresc să aplice legea nu doar în cazul raporturilor de muncă este discutabil de a proteja doar angajații. Deși între părți nu există nici un raport juridic, persoana care cu bună-credință comunică despre un act de corupție trebuie să fie protejată. Diferența ar trebui să se facă numai în partea ce ține de obligația de a denunța, pe când drepturile trebuie să fie garantate oricăror persoane.

La art.7 se va indica de către care organ se ține registrul dezvoltărilor practicilor ilegale și a avertizorilor de integritate.

La art. 9 alin. (4) lit. a) și b) considerăm necesar de a completa norma cu dispoziții care ar conține semne calificative pentru a se asigura că, omiterea procedurii de raportare internă în cazurile respective nu depinde exclusiv de voința persoanei.

La art. 9 alin. (5) semnalăm că, utilizarea cuvintelor „se pot” în context accentuează caracterul discreționar al normei, condiționând neexercitarea unor atribuții de către reprezentanții autorității de examinare.

Dispozițiile cuprinse în art. 10 urmează a fi redactate astfel încât să fie clară intenția autorului proiectului referitor la autoritățile responsabile de examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale. Astfel, alin. (1) va conține succesiv specificarea autorităților respective, or în redacția propusă deducem că, Centrul Național

Anticorupție este unica autoritate responsabilă de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale. Prin urmare, semnalăm că, art. 11 în redacția propusă lasă loc de interpretare sub aspectul identificării autorităților competente să examineze dezvăluirile practicilor ilegale.

La art. 11 atenționăm că, titlul normei presupune dispoziții privind *conținutul dezvăluirii practicilor ilegale*, totodată prevederile articolului respectiv se referă la *avertizarea de integritate*. Prin urmare, există o neconcordanță între denumirea articolului și conținutul acestuia, ceea ce conduce la confuzie și dificultate în aplicarea prevederilor. Din acest punct de vedere se remarcă că, în cazul în care autorul proiectului în dispozițiile generale definește două noțiuni diferite *avertizarea de integritate* și respectiv *dezvăluire a practicii ilegale*, dispozițiile de conținut ale actului legislativ trebuie să cuprindă reglementări clare și concise cu respectarea succesiunii în ordinea logică a ideilor.

La 11 alin. (1) lit. d) semnalăm ca fiind nejustificată includerea condiției bunei-credințe în norma respectivă, în măsura în care aceasta este prezumată. Or, pentru răsturnarea prezumției este necesar de a se face verificări, iar acestea pot începe doar după înregistrarea dezvăluirilor în Registru.

La art. 11 alin. (2) atenționăm că, este conceptual greșit de a condiționa protecția avertizorului de integritate de faptul înregistrării acestuia în Registrul respectiv. Or, considerăm că, în cazul în care se întrunesc restul condițiilor protecția avertizorului de integritate trebuie să fie asigurată din momentul în care acesta a transmis dezvăluirea practicilor ilegale. Precizăm că, aceste circumstanțe ar crea eventual și situații pentru manipulare de către cei care primesc sesizările.

La art. 11 alin. (3) lit. d), considerăm că, retragerea statutului de avertizor de integritate nu se justifică în cazul în care se constată că, persoana nu întrunește condiția prevăzută alin. (1) lit. a) (nu este angajat al unei autorități publice sau private). Or, în acest caz, potrivit art. 15 alin. (2) din proiect, persoana nu va putea beneficia nici de protecție garantată avertizorilor de integritate.

La art. 11 alin. (5) constatăm că, redacția propusă nu reglementează clar momentul în care angajatul care face o dezvăluire publică a practicii ilegale este recunoscut în calitate de avertizor de integritate de către autoritățile de protecție. Or, solicitarea protecției avertizorilor de integritate se face doar în cazul în care angajatul este supus răzbunării (potrivit art. 15 alin. (2) lit. b) din proiect). Prin urmare, în acest caz, este incert termenul în care se va examina dezvăluirea practicilor ilegale sau a avertizărilor de integritate.

Adițional relevăm că, în cazul dezvăluirii publice a practicii ilegale (transmisă societății civile și/sau mass-media), normele juridice inserate în proiectul actului normativ respectiv trebuie să fie clare și concise în ceea ce privește procedura de examinare a acestora cât și autoritatea responsabilă de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale.

La art. 12 alin. (1) și art. 15 alin. (3) se va preciza momentul începerii curgerii termenului indicat.

Art. 13, 14 lit. c), art. 18 alin. (4), (5) nici alte prevederi ale proiectului, nu permit stabilirea cu precizie care anume acțiuni sau omisiuni vor putea fi calificate drept răzbunare, în sensul proiectului. De altfel, într-un text de lege, mai ales cu un astfel de caracter sensibil, nu este potrivit a se utiliza termenul „răzbunare”. Pentru a asigura calitatea legii și pentru a evita eventualele deficiențe de interpretare sau aplicare a legii, propunem a se identifica potențialele fapte concrete de natură să manifeste un asemenea comportament.

La art. 15 alin. (1), alin. (2) lit. b), alin. (4) (precum și art. 13, ș.a.) este discutabilă opțiunea autorului de a garanta protecție doar avertizorului de integritate supus răzbunării. Asigurarea anumitor garanții persoanelor ce dezvăluie practici ilegale este esențială și nu poate fi condiționată de survenirea sau nu a acțiunilor sau omisiunilor calificate drept răzbunare. Spre exemplu, garantarea asigurării confidențialității și prelucrării datelor sale personale conform legii (art. 14 lit. a) din proiect) este imperativă și independentă de existența răzbunării. De altfel, aceste garanții rezultă din alte prevederi legale, derogare de la care, în acest caz, nu poate fi justificată.

La art. 14 referitor la garanțiile de protecție, notăm constatarea Curții Europene a Drepturilor Omului potrivit căreia, protecția garantată de articolul 10 „libertatea de exprimare” din Convenția europeană a drepturilor omului se extinde asupra locului de muncă în general și asupra funcționarilor publici în special (a se vedea *Guja c. Moldovei*, hotărâre din 12 februarie 2008, §52; *Vogt c. Germaniei*, hotărâre din 26 septembrie 1995, § 53; *Wille c. Liechtenstein*, § 41; *Ahmed și alții c. Regatului Unit*, hotărâre din 2 septembrie 1998, § 56; *Fuentes Bobo c. Spaniei*, hotărâre din 29 februarie 2000, § 38).

De asemenea, la art. 14 semnalăm faptul că, unele garanții de care beneficiază avertizorul de integritate trebuie completate cu norme privind modul de aplicare a acestora. Or, în art. 16 nu se regăsesc dispoziții privind modul și autoritatea care va asigura garanțiile specificate în art. 14 lit. c) și e).

La art. 17 alin. (2) (precum și la art. 15 alin. (3)) se va exclude cuvântul „calendaristice”, aceasta fiind regula generală de calculare a termenului. În caz contrar, se poate interpreta *per a contrario* că, în celelalte cazuri în care nu s-a specificat că, zilele sunt calendaristice, de fapt se au vedere zile lucrătoare.

Atenționăm că, normele prevăzute la art. 18, ce stabilesc faptele pentru comiterea cărora va surveni răspundere contravențională sau penală, după caz, nu vor putea fi puse în aplicare decât la includerea unor componente concrete de contravenții sau infracțiuni în legile contravențională sau penală, după caz.

La art. 19 norma propusă la alin. (3) este ambiguă. Mai mult, intenția autorului proiectului privind necesitatea încheierii unor acorduri interdepartamentale nu este argumentată în nota informativă la proiectul legii. În context atenționăm că, actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității și preciziei.

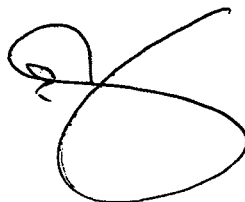
Subsidiar la alin. (4) al art. 19 menționăm că, dispozițiile privind competența Centrului Național Anticorupție privind verificarea implementării cerințelor legii și asigurarea suportului metodologic se vor regăsi în actele legislative care

reglementează activitatea autorității respective sau complementar în art. 10 din proiectul legii.

Într-o altă ordine de idei semnalăm că, la definitivarea proiectului se va ține cont de faptul ca, soluțiile legislative privind obligațiile angajatorilor din cadrul entităților private referitor la aplicarea garanțiilor avertizorilor de integritate, cât și aplicarea prevederile proiectului respectiv, să excludă eventuale imixiuni în activitatea acestor entități.

Avînd în vedere în principal prevederile *Legii integrității nr. 82 din 25 mai 2017* (art. 18 „Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate”), proiectul urmează a fi reexaminat din perspectiva excluderii oricăror paralelisme cu alte acte legislative.

Secretar de stat



Nicolae EȘANU