**POLICY BRIEF**

**Avertizorii de integritate: între reglementări și practica de aplicare**

*Acest Policy Brief a fost elaborat în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova. Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului.*

**Chișinău, 2022**

[CONTEXT 4](#_Toc483674960)

[I. CADRUL NORMATIV ȘI INSTITUȚIONAL PRIVIND AVERTIZORII DE INTEGRITATE: LEGEA 122/2018 ȘI HG 23/2020 5](#_Toc483674961)

[II. PROVOCĂRI ÎN FUNCȚIONAREA MECANISMULUI AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE 7](#_Toc483674962)

[III. AVERTIZORII DE INTEGRITATE ȘI APORTUL SOCIETĂȚII CIVILE 8](#_Toc483674967)

[IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI 9](#_Toc483674972)

# ABREVIERI

|  |  |
| --- | --- |
| **CAPC** | Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției |
| **CNA** | Centrul Național Anticorupție |
| **CtEDO** | Curtea Europeană a Drepturilor Omului |
| **HG** | Hotărîre de Guvern |
| **OAP** | Oficiul Avocatului Poporului |
| **UE** | Uniunea Europeană |

# CONTEXT

Avertizorii de integritate sunt una din cele mai bune surse pentru deconspirarea unor practici ilegale și lipsite de etică la nivelul entităților (publice sau private), ei cunosc cel mai bine și pot să raporteze aceste încălcări ”direct de la sursă”. Totuși, ținând cont de faptul că dezvăluirile le pot afecta semnificativ viața profesională, ba chiar să aibă repercusiuni asupra securității lor personale, este foarte important ca ei să fie încurajați, informați, dar și protejați pe parcursul întregului proces. E nevoie să le fie oferite informații accesibile privind procedurile aplicate, garanțiile și asistența de care pot beneficia. Aserțiunile respective sunt integrate în [Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32019L1937) și a Consiliului UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, adoptată la 23 octombrie 2019 și care a intrat în vigoare la 16 decembrie 2019.

În Republica Moldova mecanismul avertizorilor de integritate a cunoscut primele reglementări încă în anul 2013, atunci când prin [hotărârea de Guvern 707/2013](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=6192&lang=ro) a fost aprobat Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate. Ulterior, în 2018 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat [Legea 122](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105486&lang=ro), care a modernizat mecanismul avertizorilor de integritate (în continuare – Legea 122/2018), acesta fiind adus în concordanță cu standardele internaționale, regionale, cu luarea în considerare a abordărilor protecției avertizorilor de integritate la nivel european.

Prezenta opinie își propune să analizeze cursul implementării Legii 122/2018 la peste 3 ani de la adoptare, inclusiv provocările transpunerii în practică, precum și potențiale soluții pentru amplificarea efectelor scontate ale mecanismului avertizorilor de integritate.

# I. CADRUL NORMATIV ȘI INSTITUȚIONAL PRIVIND AVERTIZORII DE INTEGRITATE: LEGEA 122/2018 ȘI HG 23/2020

Legea nr.122 privind avertizorii de integritate a intrat în vigoare la 12 noiembrie 2018, scopul acesteia fiind de a spori cazurile de dezvăluire a practicilor ilegale şi a altor dezvăluiri de interes public prin: promovarea climatului de integritate în sectoarele public şi privat; asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public ale practicilor ilegale; prevenirea şi sancționarea răzbunărilor împotriva avertizorilor de integritate. Principiile-cheie setate de lege sunt: *protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; egalitate și nediscriminare; intoleranța manifestărilor de corupție în cadrul entităților publice și private; prezumția bunei-credințe a angajatului care dezvăluie o practică ilegală.*

Potrivit legii sunt stabilite trei căi de comunicare a dezvăluirilor practicilor ilegale: interne, externe și publice. Angajatorii din sectorul public și privat sunt obligați să creeze canalele interne de comunicare, în timp ce CNA urmează să asigure infrastructura pentru raportarea externă a dezvăluirilor practicilor ilegale.

Afară de stabilirea drepturilor și obligațiilor subiecților legii (angajați/angajatori), normele stabilesc două condiții fundamentale: buna credință a avertizorului de integritate și respectarea de către angajatori și autoritatea externă de examinare (CNA) a confidențialității în cadrul examinării practicilor ilegale dezvăluite. Regula imperativă de respectare a confidențialității avertizorului de integritate este ingredientul principal care va încuraja un potențial avertizor de integritate să dezvăluie iregularitățile. Din această perspectivă contează foarte mult securitatea/siguranța canalelor de comunicare interne/externe, precum și gradul de încredere în persoana desemnată să înregistreze și să examineze dezvăluirile practicilor ilegale.

Potrivit Legii, *avertizor de integritate*este **angajatul** care face o avertizare de integritate. E necesar să se rețină că noțiunea de angajat nu presupune doar salariații unei autorități publice sau private, dar include și alte categorii de persoane: stagiari, voluntari, precum și alte persoane care au raporturi juridice contractuale cu o autoritate. Acest statut este acordat nu doar pe perioada valabilității contractului, dar și timp de 12 luni după întreruperea relațiilor de muncă, de voluntariat, stagiere sau contractuale cu autoritatea. Ceea ce înseamnă că timp de un an de la întreruperea relațiilor contractuale persoana poate face o dezvăluire a practicilor ilegale, poate obține statutul de avertizor de inegritate și solicita aplicarea garanțiilor de protecție.

Un alt aspect important care trebuie accentuat este că nu orice dezvăluire a practicilor ilegale poate fi calificată ca avertizare de integritate. Una din cele mai importante condiții este ca această dezvăluire să se refere la interesul public. Dezvăluirea nu va fi calificată ca avertizare de integritate, dacă are ca scop rezolvarea unor probleme de interes personal și dacă nu sunt întrunite condițiile prevăzute de lege și anume: să fie făcută de un angajat, să vizeze practici ilegale în cadrul autorității în care este angajat.

Cu referire la cadrul instituțional, Legea 122/2018 nu a presupus crearea unor instituții noi, dar a stabilit în limitele cadrului instituțional în vigoare:

* autoritățile responsabile de examinarea avertizărilor de integritate – angajatorii din sectorul public și privat pentru dezvăluirile (avertizările) interne/publice și Centrul Național Anticorupție pentru dezvăluirilor externe/publice;
* autoritățile responsabile de protecția avertizorilor de integritate: angajatorii în cazul dezvăluirilor interne și Oficiul Avocatului Poporului în cazul dezvăluirilor externe și publice.

Un capitol separat al Legii este consacrat garanțiilor de protecție oferite avertizorilor de integritate, acestea fiind un element important în cazul în care angajatorul nu reușește să asigure siguranța și confidențialitatea avertizorului și acesta devine victima răzbunărilor.

Subsecvent, pentru detalierea prevederilor Legii 122/2018, în 2020 Guvernul (cu o întârziere de circa 2 ani) a aprobat [Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119993&lang=ro), acesta urmând să ofere reperele necesare pentru entitățile publice și private la elaborarea actelor interne și crearea sistemului intern de referință pentru avertizorii de integritate.

În temeiul actelor normative citate mai sus, angajatorii din sectoarele public și privat au fost obligați să constituie canale sigure de comunicare a dezvăluirilor practicilor ilegale (e-mail, cutie poștală, platformă electronică, număr de telefon dedicat etc.), desemnarea persoanelor responsabile de recepționarea, înregistrarea și investigarea dezvăluirilor (avertizărilor).

La rândul său CNA, în calitate de autoritate de examinare a dezvăluirilor externe, asigură promovarea și funcționarea liniei naționale anticorupție unde pot apela avertizorii de integritate; înregistrează dezvăluirile practicilor ilegale primite în scris, prin sistemul electronic de dezvăluire on-line, precum și pe cele primite la linia națională anticorupție, dacă acestea întrunesc cerințele de conținut; examinează dezvăluirile practicilor ilegale referitoare la manifestări de corupție și comunică în scris angajatului/avertizorului de integritate despre rezultatul examinării. Totodată, CNA poate transmite altor entități publice, potrivit competențelor, dezvăluirile practicilor ilegale care au ca subiect alte practici ilegale decât manifestările de corupție, dar care constituie amenințări sau prejudicii aduse interesului public. CNA se poate autosesiza și înregistra dezvăluirile practicilor ilegale făcute publice dacă acestea întrunesc cerințele prevăzute de Legea nr.122/2018

Legea nr.122/2018 stabilește, că în cazul dezvăluirilor externe şi publice ale practicilor ilegale, protecția avertizorilor de integritate este asigurată de Avocatul Poporului, care contribuie la apărarea avertizorilor de integritate, în conformitate cu prevederile Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). Avocatul Poporului recepționează și examinează cererile de protecție a avertizorului de integritate în condițiile Legii nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului, aplicând procedeele oferite de această Lege. În același timp, Avocatul Poporului poate acționa din oficiu pentru protecția avertizorului de integritate care a făcut dezvăluiri publice, cu condiția exprimării consimțământului expres al avertizorului de integritate de a beneficia de protecția Avocatului Poporului.

Garanțiile de protecție prevăzute de lege sunt: **transferul avertizorului** ori al persoanei care întreprinde acțiuni de răzbunare, pe perioada examinării cererii de acordare a protecției, într-o altă subdiviziune a entității publice sau private în care activează, cu menținerea specificului de activitate, iar în lipsa acesteia – într-o subdiviziune care desfășoară o activitate conexă, pentru a exclude sau a limita influența persoanei care s-a răzbunat în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale; **sancționarea persoanei** care s-a răzbunat în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale ori, după caz, a conducătorului entității publice sau private pentru neasigurarea măsurilor de protecție; **anularea sancțiunii disciplinare**, constatată de către angajator sau, după caz, de către instanța de contencios administrativ, care i-a fost aplicată angajatului ca urmare a unei dezvăluiri în interes public făcute cu bună-credință; **despăgubirea prejudiciilor** materiale și morale suportate în urma răzbunării.

În prezent, toată infrastructură normativă și instituțională descrisă mai sus este încă în proces de dezvoltare, sunt în proces de setare algoritmul de acțiune, practicile de interpretare și aplicare, inclusiv sunt identificate punctele slabe și intervențiile necesare pentru îmbunătățirea mecanismului.

# II. PROVOCĂRI ÎN FUNCȚIONAREA MECANISMULUI AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE

La expirarea a mai mult de 3 ani de la adoptarea Legii 122/2018 constatăm faptul că nu toate componentele acestui mecanism au fost valorificate în deplină măsură.

Autoritățile centrale responsabile de examinarea avertizărilor și de protecția avertizorilor de integritate (CNA și OAP) au întreprins, cu suportul partenerilor de dezvoltare, mai multe acțiuni pentru promovarea mecanismului și încurajarea potențialilor avertizori să apeleze la acest mecanism: au fost elaborate spoturi video, secțiuni speciale pe paginile web, dezvoltate aplicații de e-learning etc. În pofida acestor eforturi, persistă multiple probleme în înțelegerea și aplicarea acestui mecanism.

Astfel, potrivit ultimului [Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2021](http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/03/RAPORT2021-RED-FINAL.pdf) ”*în perioada 2019-2021 la OAP au fost înregistrate 11 cererii (7 cereri în anul 2021) prin care persoanele care se consideră avertizori de integritate au solicitat protecție din partea Avocatului Poporului. Din toate cererile examinate, doar într-un caz s-a reușit soluționarea prin repunerea în drepturi a persoanei. Urmare recomandărilor Avocatului Poporului, angajatorul a „conștientizat greșeala” și a încetat orice formă de răzbunare asupra avertizorului de integritate. Din examinarea primară a mai multor cereri prin care a fost solicitată acordarea protecției avertizorilor de integritate, în baza garanțiilor oferite de Legea nr.122/2018 cu privire la avertizorii de integritate, se constată cunoașterea insuficientă a specificului, scopului mecanismului avertizorilor de integritate și posibilitatea utilizării acestui instrument. […] repunerea în drepturi a avertizorilor de integritate constituie un proces complex și de durată, astfel 6 asemenea cazuri se află în examinare la Avocatul Poporului mai mult de un an de zile. Angajatorilor le-au fost înaintate Avize cu recomandări de repunere imediată în drepturi a avertizorilor de integritate potrivit garanțiilor oferite de mecanismul avertizorilor de integritate. Recomandările nu au fost implementate de către angajatori și avertizorii de integritate au contestat ordinele de sancționare în instanța de judecată. În 6 cazuri Avocatul Poporului a intervenit în proces, pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor, iar într-un caz angajatorul încă nu a oferit un răspuns cu privire la implementarea recomandărilor care i-au fost adresate. Cu referire la primul caz al avertizorului de integritate examinat de Avocatul Poporului, Curtea Supremă de Justiție a anulat deciziile primelor două instanțe, care s-au pronunțat în favoarea avertizorului de integritate și au dispus anularea ordinului de concediere și restabilirea persoanei în funcția deținută anterior. La moment cererea depusă de acest avertizor de integritate se află pe rol la CtEDO”.*

Notăm că majoritatea [entităților publice raportează](https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2017-2020_forma_tabelara.pdf) că au aprobat cadrul normativ intern necesar, au instituit registre și au desemnat persoane responsabile. Totuși, se creează impresia că aceste acțiuni au un caracter formalist, iar sondajele dedicate domeniului integrității arată că nu toți angajații cunosc modul în care funcționează dezvăluirea practicilor ilegale. În același timp, CNA în calitate de autoritate care este abilitată să înregistreze și să examineze dezvăluirile externe a practicilor ilegale, nu oferă nicio o analiză a activității pe acest domeniu în rapoartele sale anuale.

Potrivit datelor [Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție – Moldova 2021](https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita1.html) (lansat la 16 decembrie 2021) **doar 10%** din funcționarii publici cunosc cine poate fi avertizor de integritate, iar ponderea celor care pot identifica diferența dintre un denunț și o avertizare de integritate este în scădere: de la 62% în 2017 pînă la 57% în 2021. Datele Studiului mai arată că potențialii avertizori ezită să dezvăluie practicile ilegale pe motivele: lipsa dovezilor (49%); ineficiența măsurilor de protecție (32%); loialitate față de organizație/colegi (18%); frica de răzbunare (21%) și neîncrederea că vor fi luate măsuri pentru a sista practicile ilegale (15%). Fiind întrebați dacă au încredere că vor fi protejați în cazul unor potențiale răzbunări pentru dezvăluirile făcute doar 24% din respondenți au manifestat siguranța că vor fi protejați. Cât privește căile de raportare la care ar apela, respondenții Studiului au optat în mare parte pentru dezvăluirea internă: 56%, iar 35% ar opta pentru dezvăluirea externă (CNA), în timp ce 9% au răspuns că preferă să nu raporteze ilegalitatea.

Complementar problemelor enunțate, atestăm absența unei autorități la nivel național care să vegheze asupra implementării eficiente a instituției avertizorilor de integritate atât de către autoritățile de examinare (angajatori/CNA), cât și de către autoritățile de protecție (angajatori/OAP). Cel puțin în Moldova nu există o instituție care ar fi responsabilă de întreg domeniul, competențele fiind distribuite unui larg lanț de autorități.

# III. AVERTIZORII DE INTEGRITATE ȘI APORTUL SOCIETĂȚII CIVILE

Transpunerea în practică a mecanismului avertizorilor de integritate trebuie susținută în egală măsură și de societatea civilă. Sectorul asociativ poate să ofere suport informațional și sprijin atât entităților, autorităților publice responsabile de examinarea avertizărilor de integritate și protecția avertizorilor, cât și celor de protecție. Concomitent, societatea civilă poate să ofere asistență avertizorilor de integritate, în special celor care au apelat la calea publică de dezvăluire a practicilor ilegale.

Cu titlu de exemplu a implicării societății civile în procesul promovării mecanismului avertizorilor de integritate este relevantă experiența Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) care a dezvoltat mai multe activități pe acest domeniu. Obiectivele urmărite de CAPC au vizat schimbări de atitutdine (inclusiv la nivelul autorităților publice), spargerea de stereotipuri în societate prin crearea unor practici pozitive de investigare eficientă a avertizărilor și de protecție a avertizorilor de integritate. Au fost organizate 4 runde de instruiri pentru judecători și procurori privind specificul examinării cauzelor cu participarea avertizorilor de integritate, 8 runde de instruiri cu reprezentanții autorităților publice, preponderent locale. De asemenea, CAPC a elaborat 2 ghiduri și mai multe carduri informaționale în vederea popularizării și informării de o manieră accesibilă a tuturor persoanelor interesate despre mecanismul avertizărilor de integritate. O componentă importantă în activitatea CAPC a fost susținerea a 8 avertizori de integritate prin oferirea consultațiilor și asistenței juridice necesare, inclusiv asistența în elaborarea cererii la CtEDO a primului avertizor de integritate înregistrat în Republica Moldova.

# IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Mecanismul avertizorilor de integritate este încă puțin cunoscut și aplicat în Republica Moldova, chiar dacă au fost întreprinse mai multe eforturi din partea autorităților și a societății civile. Potențialii avertizori sunt încă reticenți să apeleze la acest mecanism, reticență care este alimentată pe de o parte de neîncrederea păstrării confidențialității lor, pe de altă parte de incertitudinea și neîncrederea că avertizările de integritate vor fi investigate eficient. Mai mult, se pare că mecanismul de protecție a avertizorilor de integritate nu este suficient de fiabil, fapt recunoscut și de OAP, recomandările căruia frecvent sunt ignorate de angajatori.

Cu titlu de recomandare am putea sugera:

1. analiza cursului avertizărilor de integritate deja înregistrate și examinate de către angajatori și de către CNA, inclusiv rezultatele acestora;
2. examinarea oportunității eliberării unor ordonanțe de urgență de către instanțele de judecată, în cazul în care față de avertizori se aplică sancțiunea de eliberare din funcție, pentru a asigura o reacție promptă și a înceta acțiunile de răzbunare;
3. examinarea oportunității de extindere a autorităților de examinare a dezvăluirilor externe: nu doar CNA, dar și alte instituții, ținând cont de domeniul în care se face dezvăluirea (autoritățile fiscale, vamale, de mediu, securitatea muncii etc.);
4. revizuirea și consolidarea instrumentelor de reacție și intervenție a OAP pentru asigurarea protecției eficiente a avertizorilor de integritate.