

Subiect: Opinie juridică cu privire la proiectul de lege privind avertizorii de integritate

Adresată: Parlamentul Republicii Moldova, persoana de contact:

Olesea STAMATE, Președintele Comisiei Juridice, numiri și imunități
e-mail: cji@parlament.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Vladislav GRIBINCEA (vladislav.gribincea@crjm.org), Victoria MEREUȚĂ (victoria.mereuta@crjm.org).

Data și nr.: 10/23 din 27 aprilie 2023

Expediată prin email

Această opinie este prezentată Parlamentului Republicii Moldova cu privire la proiectul de Lege privind avertizorii de integritate. Proiectul a fost votat examinat și **adoptat** în cadrul ședinței Guvernului din 29 martie 2023 și ulterior votat în **prima lectură** în cadrul ședinței plenare din 27 aprilie 2023.

În continuare, CRJM prezintă câteva propuneri substanțiale de îmbunătățire a proiectului de lege. Acestea se referă în principal la următoarele recomandări:

- **Excluderea excepțiilor de aplicabilitate** a prevederilor proiectului de lege deoarece acestea exclud protecția asupra unui număr semnificativ de situații, într-un mod total nejustificat, cum ar fi în cazul constatării unor potențiale abuzuri în cadrul instituțiilor publice sau în cazul malpraxisul medical. Recomandăm înlocuirea textului vizat cu o mențiune care ar specifica faptul că normele prezentei legi nu afectează obligația comunicării avocaților, furnizorilor de servicii medicale, precum și confidențialitatea dosarelor pacienților.
- **Înlocuirea precizării "climatului de integritate" cu "respectării legii"**. Noțiunea de integritate se referă la corupție. Formularea propusă este mai generală și include toate domeniile.
- **Excluderea condiției privind înregistrarea dezvoltărilor informațiilor referitoare la încălcări ale legii în Registrul dezvoltărilor de încălcări ale legii din cadrul noțiunii de "avertizare de integritate"**. Aceste două aspecte nu sunt și nu ar trebui să fie interconectate, deoarece protecția în versiunea propusă este condiționată de acțiunea sau inacțiunea unei autorități, ceea ce ștârbește din protecția oferită de lege și lasă spațiu pentru arbitrar.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



[crjmoldiva](https://twitter.com/crjmoldiva)

- **Excluderea domeniilor listate în cadrul noțiunii privind ”încălări ale legii”.** Atunci când sunt raportate încălcări ale legii și/sau nerespectarea drepturilor omului, domeniul vizat nu contează. Raportările pot ține atât de domeniul privat cât și de domeniul public, astfel o listă limitativă nu este necesară.
- **Includerea în competența Președintelui sau Vicepreședintelui Centrului Național Anticorupție, prerogativa conform căreia măsurile de răzbunare împotriva avertizorului de integritate sunt suspendate** pe parcursul perioadei de examinare sau anularea acestora la finalul perioadei de examinare dacă se constată că denunțul a fost întemeiat.
- **Excluderea condiției conform căreia, dezvăluirea poate avea loc doar dacă ”autorității competente i se aduce la cunoștință despre respectiva dezvăluire”** deoarece dezvăluirea publică nu poate fi condiționată de informarea prealabilă a autorității. Recomandăm înlocuirea acestei precizări cu principiile stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa (*Cauza Guja c. Moldovei*) aplicabile în cazul dezvăluirii publice a încălcărilor legii. Aceste condiții instituie anumite limite dezvăluirilor publice, pentru a asigura o balanță echitabilă între dezvăluirea publică și asigurarea încrederii publice în autorități.
- **Revederea atribuțiilor Avocatului Poporului.** În cadrul proiectului de lege, recepționarea și examinarea dezvăluirilor de integritate externe și publice de încălcări ale legii, este misiunea Centrului Național Anticorupție. În vederea asigurării clarității, continuității și eficienței acestei proceduri, propunem ca atribuția Avocatului Poporului privind recepționarea și examinarea cererii de protecție a avertizorilor de integritate și contribuirea la apărarea acestora să fie asigurate de o singură autoritate de bază, Centrul Național Anticorupție. În acest context, propunem ca Avocatul Poporului să dețină atribuții de verificare și asigurare a respectului prezentei legi de către autoritățile publice, precum și de verificare a mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate în cadrul instituțiilor publice.

CRJM își reiterează deschiderea pentru colaborare în continuare cu autoritățile naționale în vederea elaborării politicilor publice pe segmentul justiției, anticorupție și drepturilor omului.

Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice detalii sau clarificări suplimentare.

Cu respect,

Vladislav GRIBINCEA
Directorul Programului Justiție

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

Nr.	Textul existent sau propus de autorii proiectului	Modificări propuse de CRJM (formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)	Argumente/Comentarii
1.	<p>Articolul 1. Domeniul de reglementare (2) Normele prezentei legi nu se aplică dispozițiile privind:</p> <p>a) achiziții publice în domeniile apărării și securității naționale, în cazul în care acestea intră sub incidența reglementărilor privind secretul de stat, precum și altă informație care constituie secret de stat;</p> <p>b) secretul profesional al avocatului;</p> <p>c) confidențialitatea informațiilor medicale;</p> <p>d) caracterul secret al deliberărilor judiciare;</p> <p>e) desfășurarea procesului penal.</p>	<p>Articolul 1. Domeniul de reglementare (2) Normele prezentei legi nu se aplică dispozițiile privind:</p> <p>a) achiziții publice în domeniile apărării și securității naționale, în cazul în care acestea intră sub incidența reglementărilor privind secretul de stat, precum și altă informație care constituie secret de stat;</p> <p>b) secretul profesional al avocatului;</p> <p>c) confidențialitatea informațiilor medicale;</p> <p>d) caracterul secret al deliberărilor judiciare;</p> <p>e) desfășurarea procesului penal.</p> <p><u>(2) Normele prezentei legi nu afectează obligația păstrării informațiilor secrete, a confidențialității comunicării avocaților, furnizorilor de servicii medicale, precum și confidențialitatea dosarelor pacienților.</u></p>	<p>Recomandăm excluderea prevederilor vizate în cadrul alin. (2). Excepțiile listate nu sunt necesare deoarece exclud protecția asupra unui număr semnificativ de situații, într-un mod total nejustificat, cum ar fi în cazul constatării unor potențiale abuzuri în cadrul instituțiilor publice sau în cazul malpraxisul medical. Propunem ca textul exclus din cadrul alin. (2) să fie înlocuit cu o mențiune care ar specifica faptul că normele prezentei legi nu afectează obligația comunicării avocaților, furnizorilor de servicii medicale, precum și confidențialitatea dosarelor pacienților.</p>
2.	<p>Articolul 2. Scopul legii Prezenta lege urmărește sporirea cazurilor de dezvăluiri de încălcări ale legii și a altor dezvăluiri de interes public prin:</p> <p>a) promovarea climatului de integritate în sectoarele publice și private;</p>	<p>Articolul 2. Scopul legii Prezenta lege urmărește sporirea cazurilor de dezvăluiri de încălcări ale legii și a altor dezvăluiri de interes public prin:</p>	<p>Recomandăm reformularea art. 2 lit. a) prin înlocuirea precizării "climatului de integritate" cu "respectării legii". Noțiunea de integritate se referă la corupție. Formularea propusă este mai generală și</p>

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

	<p>b) asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva oricăror forme de răzbunări în contextul dezvăluirii efectuate;</p> <p>c) prevenirea și sancționarea răzbunărilor împotriva avertizorilor de integritate.</p>	<p>a) promovarea climatului de integritate <u>respectării legii</u> în sectoarele publice și private;</p> <p>b) asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva oricăror forme de răzbunări în contextul dezvăluirii efectuate;</p> <p>c) prevenirea și sancționarea răzbunărilor împotriva avertizorilor de integritate</p>	<p>include toate domeniile. Inclusiv mai jos, proiectul se referă la dezvăluirile privind încălcarea legii, chiar dacă acestea nu se referă la integritate.</p>
<p>3.</p>	<p>Articolul 3. Noțiuni</p> <p>În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:</p> <p><i>avertizare de integritate (raportare)</i> – dezvăluire a informațiilor referitoare la încălcări ale legii, care amenință sau prejudiază, inclusiv interesul public și este înregistrată în Registrul dezvăluirilor de încălcări ale legii;</p> <p><i>încălcări ale legii</i> – acțiune sau inacțiune de nerespectare ale dispozițiilor legale care încalcă grav sau esențial drepturile persoanei sau interesele ocrotite de lege care s-au produs sau sunt susceptibile să se producă în cadrul entităților publice și private în domeniile: achiziții publice, servicii, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, siguranța și conformitatea produselor, siguranța transportului, protecția mediului, protecția radiologică și siguranța nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea publică, protecția consumătorului, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice;</p>	<p>Articolul 3. Noțiuni</p> <p>În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:</p> <p><i>avertizare de integritate (raportare)</i> – dezvăluire a informațiilor referitoare la încălcări ale legii, care amenință sau prejudiază, inclusiv interesul public și este înregistrată în Registrul dezvăluirilor de încălcări ale legii;</p> <p><i>încălcări ale legii</i> – acțiune sau inacțiune de nerespectare ale dispozițiilor legale care încalcă grav sau esențial drepturile persoanei sau interesele ocrotite de lege care s-au produs sau sunt susceptibile să se producă în cadrul entităților publice și private în domeniile: achiziții publice, servicii, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, siguranța și conformitatea produselor, siguranța transportului, protecția mediului, protecția radiologică și siguranța nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea publică, protecția consumătorului,</p>	<p>Privind noțiunea de avertizare de integritate, recomandăm excluderea condiției privind înregistrarea dezvăluirilor informațiilor referitoare la încălcări ale legii în Registrul dezvăluirilor de încălcări ale legii. Aceste două aspecte nu sunt și nu ar trebui să fie interconectate, deoarece protecția în versiunea propusă este condiționată de acțiunea sau inacțiunea unei autorități, ceea ce ștârbește din protecția oferită de lege și lasă spațiu pentru arbitrar.</p> <p>Recomandăm excluderea domeniilor listate în cadrul noțiunii privind ”încălcări ale legii”. Atunci când sunt raportate încălcări ale legii și/sau nerespectarea drepturilor omului, domeniul vizat nu contează. Raportările pot ține atât de domeniul privat cât și de domeniul public, astfel o listă limitativă nu este necesară.</p>

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

		protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice;	
4.	Articolul 4. Subiecții legii (3) Prin derogare de la prevederile alin.(2), angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul influențelor necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și al altor încercări de implicare a lor în manifestări de corupție în sensul Legii integrității și al Legii privind evaluarea integrității instituționale, sînt obligați să le denunțe.	Articolul 4. Subiecții legii (3) Prin derogare de la prevederile alin.(2), angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul influențelor necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și al altor încercări de implicare a lor în manifestări de corupție în sensul Legii integrității și al Legii privind evaluarea integrității instituționale, sînt obligați să le denunțe. <u>Nedenunțarea constituie abatere disciplinară.</u>	În cadrul art. 4 alin. (3) este menționată obligația angajaților care au calitatea de agenți publici de a denunța influențe necorespunzătoare exercitate asupra lor, precum și al altor încercări de implicare a acestora în manifestări de corupție, cu toate acestea nu există o claritate privind modul în care este asigurat respectul acestei obligații și consecințele nerespectării acesteia, cum ar fi sancționarea subiecților vizați. Propunem ca legea să prevadă expres că nedenunțarea constituie abatere disciplinară.
5.	Articolul 14. Autoritatea responsabilă de examinarea dezvăuirilor de încălcări ale legii prin canalele externe și publice raportate (3) Dacă, în baza avertizării de integritate, este pornit un proces contravențional sau penal, avertizorului de integritate i se aduce la cunoștință că avertizarea de integritate va fi examinată în modul prevăzut de Codul contravențional sau Codul de procedură penală.	Articolul 14. Autoritatea responsabilă de examinarea dezvăuirilor de încălcări ale legii prin canalele externe și publice raportate (3) Dacă, în baza avertizării de integritate, este pornit un proces contravențional sau penal, avertizorului de integritate i se aduce la cunoștință că avertizarea de integritate va fi examinată în modul prevăzut de Codul contravențional sau Codul de procedură penală. (4) <u>Președintele sau Vicepreședintele Centrului Național Anticorupție poate dispune suspendarea măsurilor de răzbunare împotriva avertizorului de integritate prevăzute la art. 21 lit. a), b), c), d), f), g), h), k), l), m), n), o), p).</u> (5) <u>Președintele sau Vicepreședintele Centrului Național Anticorupție anulează măsurile de răzbunare împotriva avertizorului de integritate la finalul</u>	În vederea asigurării unei protecții mai mari a avertizorilor de integritate, recomandăm completarea art.14 cu alin. (4) care oferă Președintelui sau Vicepreședintelui CNA prerogativa de a suspenda măsurile de răzbunare împotriva avertizorului de integritate pe parcursul perioadei de examinare. De asemenea, recomandăm completarea art. 14 cu alin. (5) care prevede anularea măsurilor de răzbunare împotriva avertizorului de integritate de către Președintele sau Vicepreședintele CNA dacă se constată că denunțul acestuia a fost întemeiat. Recomandăm în continuare includerea alin. (6) care specifică faptul că Ordinul vizat la

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

		<p><u>perioadei de examinare, dacă se constată că denunțul este întemeiat.</u></p> <p><u>(6) Ordinul menționat la alin. (5) poate fi contestat în instanța de contencios administrativ.</u></p>	alin. (5), poate fi contestat în instanța de contencios administrativ.
6.	<p>Articolul 18. Dezvăluirea publică de încălcări ale legii</p> <p>(3) 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.</p>	<p>Articolul 18. Dezvăluirea publică de încălcări ale legii</p> <p>(3) 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.</p> <p>a) <u>persoana acționează de buna-credință;</u></p> <p>b) <u>în momentul dezvăluirii, persoana are convingerea că informația este adevărată;</u></p> <p>c) <u>nu au fost disponibile alte mijloace mai discrete de a remedia situația;</u></p> <p>d) <u>persoana riscă să fie sancționată dacă denunță informația;</u></p> <p>e) <u>dezvăluirea informației corespunde unui interes public puternic și prevalează asupra prejudiciului care ar putea fi suportat de autoritatea publică în urma divulgării acesteia.</u></p>	<p>În cadrul art. 18 alin. (3) propunem excluderea condiției conform căreia, dezvăluirea poate avea loc doar dacă "autorității competente i se aduce la cunoștință despre respectiva dezvăluire" deoarece dezvăluirea publică nu poate fi condiționată de informarea prealabilă a autorității.</p> <p>Recomandăm înlocuirea acestei precizări cu principiile stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa (<i>Cauza Guja c. Moldova</i>) aplicabile în cazul dezvăluirii publice a încălcărilor legii. Aceste condiții instituie anumite limite dezvăluirilor publice, pentru a asigura o balanță echitabilă între dezvăluirea publică și asigurarea încrederii publice în autorități.</p>
7.	<p>Articolul 22. Autoritățile de protecție a avertizorilor de integritate</p> <p>Protecția avertizorilor de integritate este asigurată de următoarele entități:</p> <p>a) angajatorul, în cazul dezvăluirilor interne de încălcări ale legii ;</p> <p>b) Avocatul Poporului, în cazul dezvăluirilor externe sau publice privind încălcări ale legii, iar în cazul acorda protecție doar atunci când se aduc atingeri grave sau</p>	<p>Articolul 22. Autoritățile de protecție a avertizorilor de integritate</p> <p>Protecția avertizorilor de integritate este asigurată de următoarele entități:</p> <p>a) angajatorul, în cazul dezvăluirilor interne de încălcări ale legii;</p> <p>b) Avocatul Poporului, în cazul dezvăluirilor externe sau publice privind încălcări ale legii, iar în cazul</p>	Propunem limitarea atribuțiilor Avocatului Poporului în cadrul prezentului proiect de lege și includerea CNA în lista autorităților de protecție a avertizorilor de integritate vizate la art. 22. În contextul atribuțiilor CNA, listate în cadrul art. 14, considerăm că asigurarea protecției avertizorilor de integritate

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

	esențiale drepturilor persoanei care intră în domeniul de aplicare al prezentei legi.	dezvăluirilor interne poate acorda protecție doar atunci cînd se aduc atingeri grave sau esențiale drepturilor persoanei care intră în domeniul de aplicare al prezentei legi. <u>c) Centrul Național Anticorupție, în cazul stabilirii răzbunării pentru dezvăluirile adresate acestuia.</u>	reprezintă o continuitate directă a acestora, asigurând astfel simplitatea procesului dat.
8.	<p>Articolul 24. Atribuțiile Avocatului Poporului privind asigurarea protecției avertizorilor de integritate</p> <p>(1) Avocatul Poporului, în calitate de autoritate ce asigură protecția avertizorilor de integritate, are următoarele atribuții:</p> <p>a) recepționează și examinează cererea de protecție a avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora;</p> <p>b) reprezintă avertizorii de integritate în instanța de judecată, precum și alte autorități publice, în vederea apărării drepturilor lor legitime;</p> <p>c) întreprinde alte măsuri de protecție, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).</p> <p>(2) În cazul dezvăluirilor publice de încălcări ale legii, Avocatul Poporului se poate sesiza din oficiu.</p>	<p>Articolul 24. Atribuțiile Avocatului Poporului privind asigurarea protecției avertizorilor de integritate</p> <p>(1) Avocatul Poporului, în calitate de autoritate ce asigură protecția avertizorilor de integritate, are următoarele atribuții:</p> <p>a) recepționează și examinează cererea de protecție a avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora;</p> <p>b) reprezintă avertizorii de integritate în instanța de judecată, precum și alte autorități publice, în vederea apărării drepturilor lor legitime;</p> <p><u>a) asigură respectarea prezentei legi de către autoritățile publice;</u></p> <p><u>b) verifică mecanismele de protecție a avertizorilor de integritate existente în cadrul instituțiilor publice;</u></p> <p>c) întreprinde alte măsuri de protecție, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).</p> <p>(2) În cazul dezvăluirilor publice de încălcări ale legii, Avocatul Poporului se poate sesiza din oficiu.</p>	Recomandăm revederea atribuțiilor Avocatului Poporului privind domeniul avertizorilor de integritate. În cadrul acestui proiect de lege, recepționarea și examinarea dezvăluirilor de integritate externe și publice de încălcări ale legii, este misiunea CNA. În vederea asigurării clarității, continuității și eficienței acestei proceduri, atribuțiile oferite Avocatului Poporului în cadrul art. 24 lit. a) pot fi asigurate de o singură autoritate de bază, CNA. În acest context, propunem ca Avocatul Poporului să dețină atribuții de verificare și asigurare a respectului prezentei legi de către autoritățile publice, precum și de verificare a mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate în cadrul instituțiilor publice.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva