



CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE

DIRECȚIA COOPERARE INTERNAȚIONALĂ

STUDIU

**Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: legislație și
mecanisme**



Chișinău, 2022

CUPRINS	
LISTA ACRONIMELOR.....	3
SINTEZĂ.....	4
Capitolul I. Prezentare generală.....	4
1.1. Scopul studiului și obiectivele specifice.....	4
1.2. Abordarea, criteriile și metodologia utilizată.....	5
Capitolul II. Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: mecanisme legale și instituționale.....	6
2.1. Reglementarea domeniului dezvăluirilor practicilor ilegale în Republica Moldova: origini, context și importanță.....	6
2.2. Examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale și protecția avertizorilor de integritate în Moldova: statistici și perspective.....	9
Capitolul III. Cadrul normativ internațional în domeniul dezvăluirii practicilor ilegale: impactul și importanța acestora pentru Rep. Moldova	12
3.1. Instrumentele legale ale Consiliului European și practica Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul protecției avertizorilor de integritate.....	13
3.2. <i>Directiva UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii din 23 octombrie 2019 – cel mai nou instrument de protecție a drepturilor avertizorilor de integritate.....</i>	<i>20</i>
3.3. Instrumentele legale ale Organizației Națiunilor Unite, Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și Organizației Internaționale de Standardizare în domeniul protecției avertizorilor de integritate.....	24
3.4. Cele mai bune practici internaționale în domeniul examinării avertizărilor de integritate și protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii.....	28
CONCLUZII.....	34

LISTA ACRONIMELOR

Abrevierea	Termenul abreviat
CoE	Consiliul Europei
CDCJ	Comitetul European pentru Cooperare Juridică
APCE	Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
UE	Uniunea Europeană
TFUE	Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
ONU	Organizația Națiunilor Unite
UNCAC	Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției
OCDE	Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
NCPA	Rețeaua Autorităților de Prevenire a Corupției
OIS	Organizația Internațională de Standardizare

SINTEZĂ

Institutul avertizării de integritate a fost puțin analizat în Republica Moldova, ținând cont de faptul că acest concept este nou pentru țara noastră. În același timp, dezvoltarea vertiginoasă a domeniului protecției avertizorilor de integritate pe plan internațional a solicitat o analiză amplă a aplicabilității cadrului normativ național, dar și a instrumentelor internaționale și regionale ce țin de examinarea avertizărilor de integritate și de protecția persoanelor care raportează încălcări ale legii.

Efectuarea unui studiu aprofundat a fost necesară pentru a identifica vulnerabilitățile sistemului de protecție a avertizorilor de integritate în Republica Moldova, în vederea oferirii unor posibile soluții de ordin normativ pentru înlăturarea acestora.

Studiul „*Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: legislație și mecanisme*” reprezintă o analiză detaliată, care a fost inițiată în scopul abordării celor mai importante probleme ce țin de implementarea în practică a cadrului legal existent, dar și în scopul identificării modalităților de racordare a acestuia la cele mai importante acte normative internaționale și regionale ce reglementează această sferă.

Capitolul I. Prezentare generală

1.1. Scopul studiului și obiectivele specifice

Domeniul dezvăluirii practicilor ilegale este unul deosebit de important pentru Republica Moldova, ținând cont de impactul incomensurabil pe care îl pot avea avertizările de integritate în activitatea de prevenire și combatere a corupției și a altor tipuri de infracțiuni.

Scopul studiului „*Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: legislație și mecanisme*” este de a compara cele mai bune practici internaționale cu situația actuală din Republica Moldova în ceea ce privește dezvăluirile de integritate, întru detectarea celor mai importante probleme din domeniu și identificarea posibilelor soluții pentru remedierea acestora.

Întru realizarea scopului stabilit, au fost identificate următoarele **obiective specifice**:

- studierea cadrului normativ național de reglementare a instituției avertizării de integritate, în vederea analizării oportunității de ajustare a acesteia la bunele practici internaționale;
- studierea cadrului normativ internațional în domeniul protecției avertizorilor de integritate, în scopul preluării celor mai bune modele legale de reglementare a procesului de dezvăluire a practicilor ilegale și de protecție a persoanelor care raportează aceste practici;
- analiza aplicabilității prevederilor cadrului normativ național în domeniul examinării avertizărilor de integritate și protecției avertizorilor de integritate în practică;
- prezentarea propunerilor și recomandărilor în vederea perfecționării cadrului legal și instituțional în domeniul protecției avertizorilor de integritate.

1.2. Abordarea, criteriile și metodologia utilizată

Studiul „Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: legislație și mecanisme” a fost realizat în conformitate cu prevederile cadrului normativ în vigoare¹, pentru a analiza domeniul dezvăluirilor practicilor ilegale în Republica Moldova, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic.

➤ **Abordarea studiului** s-a bazat pe analiza cadrului normativ național și internațional, dar și pe examinarea aplicabilității practice a prevederilor normative, în vederea evaluării sistemice a politicilor și procedurilor aferente domeniului studiat.

➤ Drept **surse ale criteriilor** utilizate au fost actele normative internaționale și naționale care reglementează domeniul studiat și anume: *Directiva UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii din 23 octombrie 2019 (Directiva (UE) 2019/1937)*, *Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 30 aprilie 2014 (CM/REC(2014)7)*, *Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 2300 (2019)*, *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției din 31 octombrie 2003*, *Convenția civilă privind corupția din 4 noiembrie 1999*, *Legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018*, *Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020, precum și alte acte normative.*

➤ **Metodologia utilizată** a constat din componenta teoretică și componenta practică. Astfel:

✓ **componenta teoretică** a presupus analiza detaliată a cadrului normativ național și internațional în domeniul dezvăluirilor practicilor ilegale, iar

✓ **componenta practică** a vizat:

- **întocmirea și diseminarea unui chestionar național pe un eșantion selectat de instituții publice**, pentru identificarea punctelor forte și punctelor slabe în procesul de aplicare a Legii privind avertizorii de integritate nr.122/2018;
- **efectuarea unui sondaj** între membrii *Rețelei Autorităților de Prevenire a Corupției (Network for Corruption Prevention Authorities – NCPA)* prin diseminarea unui chestionar adaptat în acest scop;
- **efectuarea unui interviu** acordat de un membru al grupului de lucru care a contribuit la elaborarea Standardului „*ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems — Guidelines*” (*Sisteme de gestionare a avertizărilor de integritate – Instrucțiuni*).

¹ Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție

CAPITOLUL II. Dezvăluirea practicilor ilegale în Moldova: mecanisme legale și instituționale

2.1. Reglementarea domeniului dezvăluirilor practicilor ilegale în Republica Moldova: origini, context și importanță

Conceptul raportării practicilor ilegale și protecției persoanelor care semnalizează aceste practici este relativ nou pentru Republica Moldova. Legea privind avertizorii de integritate a fost adoptată la data de 12 iulie 2018, însă premisele apariției acestei instituții deosebit de importante datează încă din anul 2008, când, ținând cont de necesitatea implementării Convenției ONU împotriva corupției, a fost instituit grupul de lucru inter-instituțional pentru elaborarea proiectului unui act normativ ce ar reglementa instituția avertizării de integritate. Necesitatea reglementării acestui domeniu, era cu atât mai stringentă cu cât, în anul 2008, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a condamnat Republica Moldova în cazul *Guja vs. Moldova* pentru încălcarea articolul 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului „*Libertatea de exprimare*”.

În consecință, prin Hotărârea Guvernului nr.707/2013, a fost aprobat Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate (*în continuare – Regulamentul-cadru aprobat prin HG nr.707/2013*), care stabilea procedura de depunere și de verificare a avertizărilor despre **ilegalitățile săvârșite în cadrul autorităților publice**, precum și de aplicare a măsurilor de protecție față de persoanele care avertizează benevol, cu bună-credință și în interes public despre ilegalitățile comise². Deși Regulamentul-cadru aprobat prin HG nr.707/2013 era o noutate absolută pentru Republica Moldova, întrucât reglementa, *pentru prima dată*, instituția avertizării de integritate și a protecției avertizorilor de integritate, totuși, domeniul de reglementare era unul îngust, aplicând-se doar funcționarilor publici (inclusiv cu statut special și persoanelor cu funcții de demnitate publică) și altor persoane care prestează servicii publice.³

Astfel, Regulamentul-cadru aprobat prin HG nr.707/2013:

- stabilea procedura de primire și de examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale din cadrul entităților publice, nu și a celor private;
- prevedea că avertizarea putea fi depusă doar în privința actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, precum și în cazul nerespectării regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese, în timp ce alte categorii de încălcări nu intrau în domeniul de reglementare al acesteia;
- prevedea că statutul de avertizor de integritate îl putea obține doar funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special, persoanele cu funcții de demnitate publică și alte persoane care prestează servicii publice;
- nu stabilea autorități unice de primire/examinare a avertizărilor de integritate externe și, respectiv, de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale legii;
- prevedea un număr limitat de măsuri de protecție.

Ținând cont de dezvoltarea și proliferarea vertiginoasă pe plan internațional a conceptului, instituției și necesității protecției avertizorilor de integritate, în special de adoptarea de către

² Pct.1 din *Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.707/2013 (*abrogată prin HG nr.23 din 22.01.2020, MO14-23/24.01.20 art.30; în vigoare 24.01.2020*).

³ Pct.2 din *Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.707/2013 (*abrogată prin HG nr.23 din 22.01.2020, MO14-23/24.01.20 art.30; în vigoare 24.01.2020*).

Consiliul Europei a *Recomandării CM/Rec(2014)7 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind protecția avertizorilor de integritate (în continuare - Recomandarea CM/Rec (2014)7)*⁴, se contura tot mai mult necesitatea adoptării unei legi pentru reglementarea instituției avertizării de integritate și protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii, care ar fi corespuns noilor cerințe și standarde.

Proiectul legii privind protecția avertizorilor de integritate, a fost elaborat în vederea ajustării cadrului normativ național la cerințele internaționale în domeniu, precum și realizării *Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020* și a *Planului de acțiuni*, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr.56 din 30.03.2017, care prevăd realizarea unor măsuri în scopul perfecționării mecanismului de denunțare a corupției și protecție a avertizorilor de integritate.

Astfel, **Legea privind avertizorii de integritate nr.122 a fost adoptată la data de 12 iulie 2018** (în continuare – *Legea nr.122/2018*) și reglementează dezvoltările practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor dezvoltări, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinarea unor asemenea dezvoltări și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate. Totodată, Legea nr.122/2018 a fost elaborată în scopul executării angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere RM-UE și a Planului de acțiuni pentru implementarea prevederilor Acordului (2017-2019), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472/2016. Astfel, la Titlul III „Justiție, Libertate și Securitate”, art.16. „Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale”, măsura L3 prevedea elaborarea unui nou proiect de lege cu privire la denunțarea corupției și protecția avertizorilor de integritate. De asemenea, Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020 (Anexa nr.2), Hotărârea Parlamentului nr.56/2017, la pilonul III „Justiția și autoritățile anticorupție”, prioritatea III.2 „Eficiența justiției și a autorităților anticorupție”, prevedea acțiunea nr.12 „Adoptarea legii privind denunțarea corupției și protecția avertizorilor de integritate”.

Prin urmare, Legea nr.122/2018 a fost adoptată în scopul instituirii unui mecanism eficient de raportare a practicilor ilegale și de protecție a avertizorilor de integritate, pentru sporirea dezvoltărilor de interes public. Scopul specific al Legii nr.122/2018 constă în promovarea climatului de integritate în sectoarele public și privat și asigurarea protecției adecvate a avertizorilor de integritate împotriva răzbunării, în contextul examinării dezvoltărilor practicilor ilegale de interes public.

Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020 a fost aprobat *Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale (în continuare - Regulamentul aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.23/2020)*, care stabilește procedura de raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale de către angajații entităților publice și private, precum și procedura de înregistrare și examinare a dezvoltărilor practicilor ilegale, de recunoaștere în calitate de avertizor de integritate și de aplicare a măsurilor de protecție față de angajații care dezvoltă cu bună-credință și în interes public practicile ilegale interne.

⁴ Dar și alte acte juridice și recomandări internaționale precum: Raportul Comisiei pentru afaceri juridice și drepturile omului a Consiliului Europei „Protecția avertizorilor de integritate” (doc.12006 din 14.09.2009), Studiul OCDE referitor la cadrul normativ privind protecția avertizorilor de integritate al statelor G20, compendiu de bune practici și principii directoare pentru legislație, elaborat în cadrul Planului de acțiuni anti-corupție al G20 din 2010. (*OECD Study on G20 whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*).

Noul cadru normativ a îmbunătățit considerabil spectrul legal ce ține de examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale și de protecție a avertizorilor de integritate. Printre cele mai importante modificări și noutăți în acest sens, menționăm următoarele:

1. a fost lărgit domeniul de reglementare, astfel încât cadrul normativ cuprinde atât sectorul public, cât și cel privat, iar avertizarea poate fi depusă în privința unui spectru vast de încălcări ale legii;
2. a fost introdusă noțiunea de „angajat”⁵, acesta fiind persoana fizică care:
 - a) are sau a avut în ultimele 12 luni calitate de salariat, în sensul legislației muncii, în raport cu un angajator;
 - b) are sau a avut în ultimele 12 luni calitate de stagiar sau voluntar în raport cu un angajator;
 - c) are sau a avut în ultimele 12 luni raporturi juridice contractuale, civile cu un angajator;
3. a fost introdusă noțiunea de „răzbunare”⁶, care a fost definită ca fiind: „*orice formă de răfuială, presiune, dezavantajare sau discriminare la locul de muncă care este în legătură cu avertizarea de integritate sau rezultă din ea. (...)*”;
4. au fost prevăzute în lege modalitățile (canalele) de efectuare a dezvoltărilor de practici ilegale (*internă, externă și publică*)⁷;
5. au fost stabilite autoritățile responsabile de examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale, care sunt angajatorii (*în cazul dezvoltărilor practicilor ilegale interne*) și Centrul Național Anticorupție (*în cazul dezvoltărilor practicilor ilegale externe*)⁸;
6. au fost stabilite autoritățile de protecție a avertizorilor de integritate, care sunt *angajatorii (în cazul dezvoltărilor interne ale practicilor ilegale)* și Avocatul Poporului (*în cazul dezvoltărilor externe și publice ale practicilor ilegale*)⁹.
7. a fost extins spectrul măsurilor de protecție¹⁰;
8. a fost impusă obligativitatea instituirii canalelor interne de comunicare a dezvoltărilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate pentru entitățile mari și mijlocii, indiferent de natura activităților lor¹¹; *etc.*

Astfel, obiectivul Legii nr.122/2018 și a Regulamentului aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.23/2020 a fost de a reglementa canalele de comunicare eficientă a dezvoltărilor practicilor ilegale, procesul de examinare a avertizărilor și garanțiile unei protecții eficiente a avertizorilor de integritate împotriva răzbunărilor.

2.2. Examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale și protecția avertizorilor de integritate în Moldova: statistici și perspective

Legea nr.122/2018 nu reglementează în capitole sau articole separate și foarte clar delimitate modalitățile de examinare a avertizărilor (raportărilor) în funcție de tipul acestora -

⁵ Art.3 din Legea nr.122/2018

⁶ Art.3 din Legea nr.122/2018

⁷ Art.9 alin.(1) Cap. III „Examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale și recunoașterea statutului de avertizor de integritate” din Legea nr.122/2018.

⁸ Art.10 din Legea nr.122/2018

⁹ Art.16 din Legea nr.122/2018

¹⁰ Cap. IV „Protecția avertizorilor de integritate”

¹¹ Pct.5 din Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020.

interne, externe și publice. Spre exemplu, Legea nr.122/2018 definește noțiunea de „*avertizare de integritate*”, dar nu oferă definiții separate a avertizărilor de integritate interne, externe și publice, ceea ce crează riscul interpretării și aplicării eronate a unor norme legale de către subiecții legii.

În continuare, vom analiza modalitățile de examinare a practicilor ilegale în Republica Moldova, precum și protecția avertizorilor de integritate, în funcție de tipul raportării efectuate.

2.2.3. Examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale interne și protecția avertizorilor de integritate de către angajatori, în perioada 2019-2020

Cadrul normativ național nu este uniform în ceea ce privește examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale interne. Potrivit art.10 alin.(4) al Legii nr.122/2018, în cazul raportărilor interne, autoritățile de examinare **pot înființa** canale interne de comunicare a dezvoltărilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate interne (linii telefonice de încredere, cutii poștale, adrese electronice). Totodată, potrivit pct.5 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020, instituirea canalelor interne de comunicare a dezvoltărilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate interne **este obligatorie** pentru entitățile mari și mijlocii, indiferent de natura activităților lor.

Astfel, observăm că, în timp ce în Legea nr.122/2018 sarcina de institui canale interne de raportare are caracter de recomandare, în Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020 această sarcină este obligatorie. Este de menționat că, potrivit art.(3) alin.(4) lit. b) din Legea cu privire la actele normative nr.100/2017, *proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior*. Prin urmare, această discrepanță legislativă generează riscul aplicării neuniforme a prevederilor normative în domeniu.

Pentru a analiza impactul și gradul de implementare a Legii nr.122/2018 și a Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020 sub aspectul asigurării examinării și raportării interne a dezvoltărilor practicilor ilegale, a fost selectat un eșantion de **74 de entități publice și private dintre care: 17 autorități publice centrale, 22 autorități publice locale, 31 alte instituții publice și 4 companii private mari**.

Astfel, pentru perioada 2019-2020, analiza efectuată în cadrul studiului a relevat următoarele:

- ✓ 28 de entități din eșantionul selectat, nu au aprobat un Regulament intern privind examinarea și raportarea internă a dezvoltărilor practicilor ilegale ale angajaților;
- ✓ contrar prevederilor cadrului normativ¹², 25 entități din eșantionul selectat nu au instituit și nu țin evidența raportărilor interne în cadrul unui Registru al dezvoltărilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate;
- ✓ contrar prevederilor cadrului normativ¹³, 27 entități nu au instituit unul sau mai multe canale interne de raportare;

¹² Pct.2 alin.2) și pct.3 alin.2) și 3) din *Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020.

¹³ Pct.5 din *Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020.

- ✓ contrar prevederilor cadrului normativ¹⁴, 16 entități nu au instituit subdiviziuni/unități responsabile de recepționarea dezvăluirilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate;
- ✓ în perioada menționată, în 73 de entități care au participat la studiu, au fost înregistrate **8 avertizări de integritate interne**, însă **doar într-un singur caz o persoană a primit statut de avertizor de integritate** (aceasta însă nu a solicitat protecție);
- ✓ din cele 8 avertizări de integritate interne înregistrate, 2 nu și-au găsit confirmarea, 4 cazuri au fost raportate, *de către entitatea publică*, la Autoritatea Națională de Integritate, iar 2 cazuri au fost raportate, *de către entitatea publică*, la Centrul Național Anticorupție;
- ✓ într-o companie privată, în anul 2019 au fost înregistrate **78** de avertizări de integritate, iar în 2020 – **32** de avertizări de integritate. De menționat că potrivit informației prezentate de compania respectivă, nicio persoană nu a primit statut de avertizor de integritate și nici nu a solicitat protecție.

***Notă:** În anul 2021, pe parcursul studiului, 6 entități publice au aprobat un Regulament intern privind examinarea și raportarea internă a dezvăluirilor practicilor ilegale ale angajaților, iar 4 entități publice au instituit un Registru al dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate.*

La întrebarea care ar fi cauza neraportării de către angajați a practicilor ilegale care le devin cunoscute, **33** de entități din eșantionul selectat au comunicat faptul că în instituțiile respective nu există practici ilegale, **4** au adus la cunoștință că angajații instituției nu cunosc/nu înțeleg ce este o avertizare de integritate, **7** instituții au recunoscut că angajaților le este frică, iar alte **3** entități – că modalitățile (canalele) de comunicare nu sunt sigure. Totodată, **4** instituții au adus la cunoștință alte cauze, iar **23** de entități nu au răspuns la această întrebare.

De remarcat că pe parcursul perioadei 2019-2020, în nicio autoritate publică centrală (din cele participante la studiu) nu a fost înregistrată nicio avertizare de integritate.

2.2.4. Examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale externe și protecția avertizorilor de integritate de către autoritățile desemnate

1. Examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale externe și publice

Potrivit art.10 din Legea nr.122/2018, autoritatea responsabilă de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale externe este Centrul Național Anticorupție, care are următoarele atribuții în acest sens:

- a) asigură promovarea și funcționarea liniei naționale anticorupție;
- b) 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 prevăzute la art. 11 al Legii nr.122/2018;
- c) examinează dezvăluirile practicilor ilegale referitoare la manifestări de corupție și comunică în scris angajatului despre rezultatul examinării, în termen de 30 de zile de la

¹⁴ Pct.3 alin.2) din *Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020.

data înregistrării în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate¹⁵;

- d) transmite, în termen de 3 zile lucrătoare, altor entități publice, potrivit competențelor, dezvăluirile practicilor ilegale care au ca subiect alte practici ilegale decât cele referitoare la manifestări de corupție și constituie amenințări sau prejudicii aduse interesului public;
- e) se autosesează și înregistrează dezvăluirile practicilor ilegale făcute publice dacă acestea întrunesc cerințele de conținut prevăzute la art. 11 al Legii nr.122/2018.

În același timp, potrivit prevederilor legale, autoritatea de examinare are obligația să întreprindă imediat măsuri de preîntâmpinare a acțiunilor ce pot cauza un prejudiciu interesului public, fiind în drept să dispună suspendarea respectivelor acțiuni (art.10 alin.(3) al Legii nr.122/2018).

În vederea realizării atribuțiilor sale legale în acest domeniu, CNA, în calitate de autoritate responsabilă de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale externe, a elaborat o *Instrucțiune privind înregistrarea și examinarea dezvăluirilor externe a practicilor ilegale, aprobată prin Ordinul nr.195 din 11.12.2018 (în continuare – Instrucțiunea aprobată prin Ordinul nr.195 din 11.12.2018)*, care stabilește reguli foarte clare și detaliate de recepționare, înregistrare/evidență și examinare a dezvăluirilor practicilor ilegale.

Astfel, în perioada 2019-2021, CNA a înregistrat **10** dezvăluiri de practici ilegale externe¹⁶, care au fost examinate în conformitate cu prevederile Legii nr.122/2018, a Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.23/2020 și a Instrucțiunii aprobate prin Ordinul nr.195 din 11.12.2018.

II. Protecția avertizorilor de integritate în cazul dezvăluirilor externe și publice

În ceea ce privește protecția avertizorilor de integritate, potrivit prevederilor legale¹⁷, în cazul dezvăluirilor externe ale practicilor ilegale, autoritatea desemnată este Avocatul Poporului, care examinează cererea de protecție a avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora în conformitate cu prevederile Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). În cazul dezvăluirilor publice ale practicilor ilegale, Avocatul Poporului se poate sesiza din oficiu în conformitate cu art. 22 din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului.

Prin urmare, Avocatul Poporului examinează cererile de protecție în ordinea generală de protecție a drepturilor omului, prevăzută în Legea nr.52/2014 pentru toate persoanele care consideră că le-a fost lezat un drept legal. *Astfel, cadrul normativ nu prevede o modalitate specifică de protecție a avertizorilor de integritate.*

Totuși, observăm că la modul practic, Oficiul Avocatului Poporului (*în continuare – OAP*) exercită atribuții specifice protecției avertizorilor de integritate.

Astfel, potrivit Raportului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, în realizarea atribuțiilor sale de protecție a avertizorilor de integritate, Avocatul Poporului:

¹⁵ În cazul în care termenul de 30 de zile este insuficient, acesta poate fi prelungit cu încă 30 de zile, cu informarea corespunzătoare a avertizorului de integritate (art.12 alin.(2) din Legea nr.122/2018).

¹⁶ 2 cazuri în 2021 ; 4 cazuri în 2020 și 4 cazuri în 2019.

¹⁷ Art.16 din Legea nr.122/2018

- recepționează și examinează solicitările de protecție a avertizorilor de integritate, precum și examinează sesizările din oficiu privind protecția avertizorilor care au făcut dezvăluiri publice, cu condiția exprimării consimțământului expres al acestora de a beneficia de protecția Avocatului Poporului;
- contribuie la anularea măsurilor de răzbunare și la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor dintre avertizorii de integritate și entitățile publice sau private;
- elaborează recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a avertizorilor de integritate;
- asigură înaintarea acțiunilor în instanțele judecătorești și intervenirea în procese pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor și libertăților avertizorilor de integritate.¹⁸

Astfel, în perioada 2019-2021 la OAP au fost înregistrate **11 cereri** (*dintre care 4 cereri în perioada 2019-2020 și 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, 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.

Potrivit OAP¹⁹, 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. De cele mai multe ori, solicitanții confundă mecanismul avertizorilor de integritate cu mecanismul influențelor necorespunzătoare sau cu aspecte ale unor litigii de muncă. De asemenea, au fost înregistrate cazuri de adresare tardivă către Ombudsman. Astfel, în 11 cereri parvenite în adresa Avocatului Poporului, solicitanții protecției au fost informați despre instrumentele pe care urmează să le utilizeze în vederea apărării drepturilor și libertăților sale.

Capitolul III. Cadrul normativ internațional în domeniul dezvăluirii practicilor ilegale: impactul și importanța acestora pentru Republica Moldova

Dezvoltarea vertiginoasă a instituției avertizorilor de integritate din ultimele decenii se datorează faptului că aceasta este direct proporțională cu proliferarea organizațiilor cu personalitate juridică internațională. Astfel, tot mai multe organizații internaționale elaborează diverse instrumente legale atât cu caracter de recomandare, cât și cu caracter obligatoriu, pentru statele membre ale acestora. Printre cele mai importante organizații internaționale care au acordat o atenție deosebită instituției dezvăluirii practicilor ilegale sunt: Consiliul Europei (CoE), Uniunea Europeană (UE), Organizația Națiunilor Unite (ONU), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și Organizația Internațională de Standardizare (OIS).

¹⁸ Raportului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, pag.72-73
<http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/RAPORT2020romana.pdf>

¹⁹ Raportului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2021, pag.57
http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/03/AP_raport_2021.pdf

3.1. Instrumentele legale ale Consiliului Europei și practica Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul protecției avertizorilor de integritate

Consiliul Europei ocupă un rol de bază pe continentul european în ceea ce privește promovarea instituției avertizării de integritate și protecției persoanelor care raportează practici ilegale. În acest sens, atât Comitetul de Miniștri, cât și Adunarea Parlamentară a CoE au emis instrumente legale importante în acest domeniu, la care ne vom referi mai jos.

3.1.1. Recomandarea CM/Rec(2014)7 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind protecția avertizorilor de integritate

La cea de-a 1198-a Reuniune, Comitetului de Miniștri al CoE a adoptat Recomandarea CM/Rec(2014)7 privind protecția avertizorilor de integritate, elaborată de Comitetul European pentru Cooperare Juridică (CDCJ)²⁰ al CoE.

Recomandarea CM/Rec(2014) reprezintă unul din instrumentele juridice regionale de bază în domeniul protecției avertizorilor de integritate, stabilind 29 de principii de care ar trebui să se conducă statele membre ale CoE în procesul de elaborare și perfecționare a cadrului normativ și instituțional pentru a proteja persoanele care raportează sau comunică informații privind amenințările sau daunele în interesul public. Aceste principii nu sunt exhaustive și, datorită caracterului lor, fiecare stat membru al CoE le poate aplica sau ajusta în conformitate cu propriul său sistem de drept. Astfel, obiectivul de bază al Recomandării CM/Rec(2014) este de a încuraja statele membre să pună în aplicare un sistem cuprinzător și un cadru național coerent în domeniul protecției avertizorilor de integritate.

Cele 29 de principii sunt grupate în 8 domenii importante și anume:

I. Sfera materială de aplicare

1. Cadrul normativ, instituțional și juridic național, inclusiv după caz, contractele colective de muncă, trebuie să fie proiectate și dezvoltate pentru a facilita raportările de interes public și prezentarea de informații, prin stabilirea normelor pentru protejarea drepturilor și intereselor avertizorilor de integritate.
2. Din moment ce ține de statele membre de a determina sfera de interes public în scopul punerii în aplicare a acestor principii, statele membre trebuie să specifice în mod explicit domeniul de aplicare al cadrului național, care ar trebui, cel puțin, să includă încălcările legale și ale drepturilor omului, precum și riscurile pentru sănătatea și securitatea publică și de mediu.

II. Sfera personală de aplicare

3. Sfera personală de aplicare al cadrului legal național trebuie să acopere toate persoanele care lucrează, fie în sectorul public sau privat, indiferent de natura relațiilor de muncă, fie că sunt plătite sau nu.

²⁰ Comitetul European de Cooperare Juridică (CDCJ) este un organ al CoE, înființat în 1963, pentru instituirea standardelor, cu o sferă largă de competențe în domeniul dreptului public și privat, care raportează direct Comitetului de Miniștri. CDCJ elaborează propuneri de acte normative în vederea adoptării acestora de către Comitetul de Miniștri al CoE, înaintează propuneri privind prioritățile generale, lucrările viitoare și proiectele relevante în domeniile sale de competență.

4. Cadrul național trebuie să includă, de asemenea, persoane ale căror relații de muncă s-au încheiat și, eventual, în cazul în care aceste relații abia trebuie să înceapă, în cazurile în care informațiile privind amenințarea sau un pericol pentru interesul public au fost dobândite în timpul perioadei de recrutare sau la altă etapă de negociere pre-contractuală.
5. Un regim special sau reguli, inclusiv drepturi și obligații modificate, pot fi aplicate în cazul informațiilor legate de securitatea națională, apărare, informații de securitate, ordinea publică sau raporturile internaționale ale statului.
6. Aceste principii nu pot aduce prejudicii normelor bine instituite și recunoscute de protecție a confidențialității, a drepturilor și privilegiilor legale și profesionale.

III. Cadrul normativ

7. Cadrul normativ trebuie să reflecte o abordare cuprinzătoare și coerentă pentru a facilita raportarea în interes public și prezentările de informații.
8. Restricțiile și excepțiile privind drepturile și obligațiile oricărei persoane în legătură cu rapoartele de interes public și prezentările de informații ar trebui să fie nu mai mult decât necesare și, în orice caz, să nu fie de natură să combată obiectivele prestabilite de principiile prezentei recomandări.
9. Statele membre trebuie să se asigure că există un mecanism efectiv, sau mecanisme, pentru a acționa pe baza rapoartelor de interes public și prezentărilor de informații.
10. Orice persoană care este prejudiciată, fie direct sau indirect, de efectele raportării sau divulgării informațiilor inexacte, sau care induc în eroare, trebuie să i se păstreze protecția și căile de remediere disponibile, pentru el sau ea, în conformitate cu normele de drept general.
11. Un angajator nu trebuie să se bazeze pe obligațiile legale sau contractuale ale unei persoane, pentru a împiedica această persoană de a face un raport de interes public sau a divulga informații, sau să penalizeze persoana – el/ea- pentru că a făcut acest lucru.

IV. Canalele de raportare și divulgare a informației

12. Cadrul național trebuie să promoveze un mediu care să încurajeze raportarea sau prezentarea informațiilor de interes public într-o manieră deschisă. Indivizii trebuie să se simtă în siguranță pentru afirmarea în mod liber a preocupărilor de interes public.
13. Ar trebui să fie puse în aplicare canale clare pentru raportarea și informarea în interes public, iar recurgerea la acestea trebuie facilitată prin măsuri adecvate.
14. Canalele de raportare și furnizarea de informații cuprind:
 - Rapoarte din cadrul unei organizații sau întreprinderi (inclusiv către persoanele desemnate pentru a primi rapoarte confidențiale);
 - Rapoartele organismelor publice competente de reglementare, agențiile împuternicite pentru aplicarea legislației și organismele de supraveghere;
 - Prezentarea informațiilor publicului, de exemplu pentru un jurnalist sau membru al parlamentului.

- Circumstanțele individuale, în fiecare caz, vor determina canalul cel mai potrivit.
15. Angajatorii ar trebui să fie încurajați să instituie proceduri interne de raportare.
 16. Lucrătorii și reprezentanții acestora trebuie să fie consultați cu privire la propunerile de înființare a procedurilor interne de raportare, dacă este cazul.
 17. Ca regulă generală, ar trebui să fie încurajată raportarea internă și raportarea către organismele competente publice de reglementare, agențiile de aplicare a legislației și organismele de supraveghere.

V. Confidențialitate

18. Avertizorilor de integritate trebuie să li se acorde dreptul de a li se păstra și menține confidențialitatea identității lor, sub rezerva garanției unui proces echitabil.

VI. Acționând asupra raportării și divulgării

19. Rapoartele de interes public și prezentările de informații de către denunțator, trebuie să fie investigate prompt, într-un mod eficient și eficace, și dacă este necesar, rezultatele preluate de angajator și organul adecvat de reglementare publică, de agenția de aplicare a legislației sau de control.
20. Un avertizor care face un raport intern trebuie, ca regulă generală, să fie informat de către persoana căruia i-a fost adresat raportul despre măsurile luate ca răspuns la raport.

VII. Protecția împotriva represaliilor

21. Informatorii trebuie să fie protejați împotriva represaliilor de orice formă, direct sau indirect, de către angajator și de către persoanele care lucrează sau care acționează în numele angajatorului. Forme de astfel de represalii ar putea include concedierea, suspendarea, retrogradarea, pierderea unor oportunități de promovare, transferuri represive și reduceri sau deduceri din salarii, hărțuire sau alt tratament represiv sau discriminatoriu.
22. Persoana nu poate pierde dreptul la protecție din simplul motiv, că efectuând un raport sau avertizând prin careva informații, a comis o greșeală privind raportul său, sau pe motiv, că amenințarea, fiind percepută de interes public, nu sa materializat, cu condiția ca el sau ea au motive rezonabile de a crede în acuratețea și precizia informației.
23. Un avertizor de integritate trebuie să aibă dreptul de a înainta, în cadrul unei proceduri civile, penale sau administrative corespunzătoare, motivarea că raportul său, sau informația divulgată au fost produse/efectuate în conformitate cu cadrul legal național.
24. În cazul în care angajatorul a pus în aplicare un sistem de raportare internă, iar avertizorul a făcut dezvăluire către public fără a recurge la sistem, această circumstanță poate fi luată în considerare atunci, când se decide cu privire la căile de atac sau nivelul de protecție ce poate fi acordat avertizorului de integritate.
25. În cadrul procedurilor legale referitoare la prejudiciul suferit de avertizorul de integritate, subiect pentru care, el sau ea, trebuie să furnizeze motive întemeiate care

să dovedească faptul că prejudiciul a fost cauzat de o răzbunare drept urmare a raportului sau divulgarea informațiilor efectuate, ține, prin urmare, de angajator de a stabili că prejudiciul nu a fost cauzat de aceste circumstanțe.

26. Măsurile provizorii în așteptarea rezultatului procedurilor civile ar trebui să fie disponibile pentru persoanele care au fost victime ale represaliilor, pentru faptul că au făcut raport de interes public sau au divulgat informație, în special în cazul pierderii locului de muncă.

VIII. Consiliere, conștientizare și evaluare

27. Cadrul legal național trebuie să fie promovat pe scară largă, în scopul dezvoltării atitudinii pozitive în rândul publicului și profesiilor, și să faciliteze dezvoltarea de informații de integritate în cazurile în care interesul public este în joc.

28. Trebuie de luat în considerare realizarea accesului gratuit la informații și consiliere confidențială a persoanelor fizice, care intenționează elaborarea unui raport sau divulgarea unei informații de interes public. Structurile existente, în măsură să furnizeze astfel de informații și consiliere, trebuie identificate, iar detaliile de contact ale acestora să fie puse la dispoziția publicului larg. La necesitate, și unde e posibil, alte structuri adecvate ar putea fi echipate pentru a îndeplini acest rol sau ar putea fi create noi structuri.

29. Evaluarea periodică a eficienței cadrului legal național trebuie întreprinsă de către autoritățile naționale.

De menționat că la elaborarea Legii nr.122/2018 privind avertizorii de integritate, s-a urmărit armonizarea cadrului legislativ național *în special* la Recomandarea CM/Rec(2014), ale cărei principii au stat la baza noului cadru normativ în acest domeniu.

3.1.2. Instrumentele legale ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei în domeniul protecției avertizorilor de integritate

În Rezoluția 1729 (2010), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a menționat că raportarea ilegalităților necesită întotdeauna curaj și determinare, iar avertizorilor ar trebui să li se ofere posibilitatea de a lupta pentru a se asigura că avertismentele lor sunt auzite, fără a risca propriile vieți și cele ale membrilor familiei. Potrivit Rezoluției menționate, legislația relevantă nu ar trebui să dea avertizorilor de integritate un sentiment fals de securitate.²¹ Astfel, Rezoluția 1729 (2010) oferă un set de principii directe, în baza cărora Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei invită toate statele membre să-și revizuiască legislația privind protecția avertizorilor de integritate. Aceste principii sunt:

- legislația privind avertizările de integritate trebuie să fie cuprinzătoare;
- legislația privind avertizările de integritate trebuie să se concentreze pe oferirea unei alternative sigure la tăcere;
- angajatorului trebuie să îi revină sarcina de a demonstra că măsurile întreprinse față de angajat nu au legătură cu avertizarea de integritate făcută de acesta;

²¹ Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1729 (2010) „Protecția avertizorilor de integritate”, § 5.

- implementarea și impactul legislației relevante privind protecția efectivă a avertizorilor de integritate trebuie să fie monitorizate și evaluate la intervale regulate de către organisme independente.²²

Totodată, în Recomandarea 1916 (2010) „Privind protecția avertizorilor de integritate” Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a recomandat Comitetului de Miniștri să elaboreze un set de instrucțiuni bazate pe principiile stabilite în Rezoluția 1729 (2010). De asemenea, APCE a invitat Comitetul de Miniștri să ia în considerare elaborarea unei convenții privind protecția avertizorilor de integritate.

În cadrul Rezoluției APCE 2300 (2019), Recomandării APCE 2162 (2019)²³ și Raportului însoțitor al acestora²⁴ au fost examinate prevederile *Directivei UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii din 2019* și modul în care acestea ar avea impact asupra consolidării protecției avertizorilor în statele membre ale Consiliului Europei, care fac parte din Uniunea Europeană și din afara acesteia. APCE a declarat că înlăturarea unor inconsecvențe și lacune din cadrele normative privind protecția avertizorilor de integritate din întreaga Europă, ar încuraja potențialii avertizori și ar promova o cultură autentică a transparenței. Astfel, APCE a reiterat propunerea de a elabora o convenție în domeniul protecției avertizorilor de integritate, care ar evita o nouă „divizare juridică” între statele membre ale Consiliului Europei și cele 27 de state membre ale Uniunii Europene care trebuie să respecte Directiva UE din 2019. În replică, Comitetul de Miniștri a răspuns în luna aprilie a anului 2020 că, ținând cont de complexitatea subiectului și gama de soluții adoptate de statele membre pentru protejarea avertizorilor, se consideră că negocierea unui instrument obligatoriu, cum ar fi o convenție, ar consuma mult timp și nu ar exista nicio certitudine cu privire la rezultatul său. Astfel, Comitetul de Miniștri a menționat că, la această etapă, ar fi mai oportun, de a încuraja statele membre să implementeze pe deplin recomandările care au fost adoptate atât în cadrul Consiliului Europei, cât și în cadrul altor organisme precum GRECO.²⁵

3.1.3. Practica Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul protecției avertizorilor de integritate

Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei la 13 iulie 1995. Întrucât ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (*în continuare – Convenția*) este o condiție primordială în procesul de aderare la CoE, prin Hotărârea Parlamentului nr.1298 din 24.07.1997, Moldova a ratificat acest tratat internațional de bază al CoE, care a intrat în vigoare pentru țara noastră, la data de 12 septembrie 1997. Astfel, începând cu 1 noiembrie 1998, cetățenii Republicii Moldova, au acces la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (*în continuare – CEDO*), înființată pentru a asigura respectarea angajamentelor care decurg pentru statele ce au ratificat Convenția și Protocoalele sale (*articolul 19 al Convenției „Înființarea Curții”*)

Potrivit articolului 46 al Convenției, hotărârile definitive ale CEDO au forță obligatorie și executorie pentru Părțile Contractante, în litigiile în care ele sunt părți.

²² Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1729 (2010) „Protecția avertizorilor de integritate”, § 6

²³ Recomandarea APCE 2162 (2019) privind „Îmbunătățirea protecției avertizorilor de integritate în toată Europa

²⁴ Raportul APCE privind „Îmbunătățirea protecției avertizorilor în toată Europa”, document nr.14958, din 30 august 2019.

²⁵ Răspunsul Comitetului de Miniștri adresat Adunării Parlamentare cu privire la Recomandarea 2162 (2019), § 8, Documentul nr.15099, 29 aprilie 2020.

În această ordine de idei, menționăm că la data de 12.02.2008, CEDO a emis prima hotărâre în cazul *Guja vs. Moldova*²⁶, în care a condamnat Republica Moldova pentru încălcarea articolul 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului „*Libertatea de exprimare*”.

De menționat că acest caz prezintă importanță nu doar pentru Republica Moldova, dar pentru toate cele 47 de țări care formează Consiliul Europei și participă la Convenție, întrucât este *primul caz în care Curtea de la Strasbourg a stabilit conceptul privind protecția avertizorilor de integritate în temeiul articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*.

Astfel, în cazul *Guja vs. Moldova* (apoi din nou în *Heinisch vs. Germania din 21.06.2011*, *Bucur și Toma vs. România din 08.01.2013*, *Soares vs. Portugalia din 21.06.2016*, *Halet vs. Luxembourg din 11.05.2022*, etc) CEDO a adoptat, pentru prima dată, șase criterii/principii pe care s-a bazat pentru a stabili dacă o ingerință în articolul 10 al Convenției (*libertatea de exprimare*), în legătură cu acțiunile unui avertizor de integritate, care a făcut o dezvăluire, a fost „*necesară într-o societate democratică*” și anume:

1. Dacă informația dezvăluită a prezentat „interes public”

În *Guja vs. Moldova*, CEDO a subliniat că *pentru a determina proporționalitatea unei interferențe în libertatea de exprimare, Curtea atrage o atenție deosebită, în primul rând, interesului public implicat în informațiile divulgate*²⁷;

2. Dacă dezvăluirea a fost făcută cu „bună-credință”

În *Guja vs. Moldova*, CEDO a declarat că *este important să se stabilească faptul că, făcând dezvăluirea, persoana a acționat cu bună-credință și având convingerea că informațiile sunt adevărate*²⁸. Totodată, Curtea a invocat în cazul *Bucur și Toma vs. România* necesitatea ca avertizorii de integritate să aibă „ *motive întemeiate*” să creadă că informațiile dezvăluite erau adevărate. Totuși, CEDO nu a înlocuit definitiv *principiul bune-credințe* cu existența unor „ *motive întemeiate*” întrucât în anul 2016, revine la necesitatea raportării „*cu bună-credință*” în cazul *Soares vs. Portugalia*, în care Curtea menționează că divulgarea unui zvon, lipsit de orice temei, care ar putea afecta grav reputația unei alte persoane, nu constituie o dezvăluire făcută cu „*bună-credință*”²⁹;

3. Dacă informația dezvăluită a fost autentică

Curtea a atenționat în *Guja vs. Moldova* faptul că libertatea de exprimare implică îndatoriri și responsabilități și orice persoană care alege să dezvăluie informații trebuie să verifice cu atenție, *în măsura permisă de circumstanțe*, dacă informația este exactă și de încredere³⁰. Același principiu CEDO l-a reiterat și mai târziu, în cazul *Soares vs. Portugalia*.³¹

4. Dacă persoana care a dezvăluit o practică ilegală a avut la dispoziție canale alternative pentru a face o dezvăluire

²⁶ Guja vs. Moldova, nr. 14277/04 din 12.02.2008. Decizia integrală în limba Română: http://justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/GUJA_ro.pdf

²⁷ Aliniatul 74 din Hotărârea CEDO în cazul *Guja vs. Moldova*, nr. 14277/04, din 12.02.2008.

²⁸ Aliniatul 77 din Hotărârea CEDO în cazul *Guja vs. Moldova*, nr. 14277/04, din 12.02.2008.

²⁹ Aliniatul 46 din Hotărârea CEDO în cazul *Soares vs. Portugalia* nr.79972/12 din 21.06.2016.

³⁰ Aliniatul 75 din Hotărârea CEDO în cazul *Guja vs. Moldova*, nr. 14277/04, din 12.02.2008.

³¹ CEDO a menționat că „(...) reclamantul, știind că acuzațiile sale se bazau pe un zvon, nu a încercat să verifice autenticitatea lor înainte de a raporta (...)”, aliniatul 47 din Hotărârea CEDO în cazul *Soares vs. Portugalia* nr.79972/12 din 21.06.2016.

CEDO stabilește foarte clar în practica sa că pentru a face o dezvăluire externă, avertizorii de integritate trebuie să parcurgă în mod obligatoriu mai întâi canalele interne de raportare (să comunice informația în primul rând angajatorului).³²

5. Dacă dezvăluirea a fost făcută în detrimentul angajatorului

Atât în *Guja vs. Moldova* cât și în *Bucur și Toma vs. România*, Curtea menționează că divulgarea publică trebuie să fie atât de importantă într-o societate democratică, încât să depășească prejudiciul suferit de angajator. Cel mai relevant caz în acest sens este însă *Halet vs. Luxemburg (2021)*, în care CEDO a constatat faptul că nu a avut loc o violare a art.10 din Convenție, întrucât instanțele naționale din Luxemburg (care, în deciziile lor, au făcut referire la cazul *Guja vs Moldova*) au stabilit corect că prejudiciul cauzat angajatorului prin dezvăluirea făcută, a fost mai mare decât interesul public care exista în acea situație.³³

6. Dacă sancțiunea aplicată persoanei care a făcut dezvăluirea a fost una severă și care au fost consecințele acesteia

Acest criteriu, care inițial a fost stabilit în *Guja vs. Moldova*, CEDO l-a reiterat de mai multe ori în practica sa, însă, la fel ca și în cazul celui de-al 5-lea criteriu, cel mai relevant exemplu este *Halet vs. Luxemburg*, în care Înalta Curte a stabilit că sancțiunea aplicată persoanei care a făcut dezvăluirea a fost una „modestă”, neavând un efect cu adevărat negativ asupra exercitării libertății de exprimare a reclamantului sau a celorlalți angajați și încurajând, totodată, persoanele vizate să reflecte asupra legitimității acțiunii întreprinse.³⁴

Este de menționat că impactul incontestabil al principiilor stabilite în *Guja vs Moldova* a fost atât de mare pentru practica CEDO în domeniul protecției avertizorilor de integritate, încât acest caz este deja cunoscut ca „*Guja line of case law*” („*Jurisprudența Guja*”).

Trebuie de subliniat că CEDO și-a menținut cele 6 principii adoptate în anul 2008 și în decizia *Guja vs. Moldova 2, adoptată la 27.02.2018*³⁵.

Despre importanța practicii CEDO în domeniul protecției avertizorilor de integritate, se vorbește și în Recomandarea CM/Rec(2014)7, care este instrumentul de bază al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în domeniul protecției avertizorilor de integritate, pe care, statele membre trebuie să-l ia în considerare la revizuirea și/sau adoptarea propriilor acte normative în această privință.

Legea nr.122/2018 corespunde în totalitate celor șase criterii stabilite de CEDO în cazul *Guja vs Moldova*, mai ales că acestea sunt obligatorii pentru țara noastră din motivele enunțate mai sus. Compatibilitatea prevederilor Legii nr.122/2018 cu principiile stabilite de Înalta Curte a fost analizată detaliat, iar concluziile sunt expuse în tabelul prezentat în Anexa nr.3 la prezentul studiu.

3.2. Directiva UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii din 23 octombrie 2019 (Directiva UE 2019/1937) – cel mai nou instrument de protecție a drepturilor avertizorilor de integritate

Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene (2012/C 326/02) (în continuare - Carta UE) nu conține un articol exhaustiv cu privire la protecția persoanelor care raportează

³² Aliniatul 48 din Hotărârea CEDO în cazul *Soares vs. Portugalia* nr.79972/12 din 21.06.2016.

³³ Aliniatele 109 și 110 din Hotărârea CEDO în cazul *Halet vs. Luxemburg*, nr. 21884/18 din 11.05.2021.

³⁴ Aliniatul 111 din Hotărârea CEDO în cazul *Halet vs. Luxemburg*, nr. 21884/18 din 11.05.2021.

³⁵ Decizia integrală în limba Română: <http://agent.gov.md/guja-v-republica-moldova-nr-2/>

încălări ale legii. Totuși, similar *Convenției pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale* a Consiliului European, Carta UE garantează libertatea de exprimare și de informare (*Articolul 12*). În același timp, spre deosebire de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu examinează primordial cazuri de încălcare a drepturilor omului (deși drepturile fundamentale ale omului sunt extrem de importante pentru CJUE³⁶) și prin urmare, nu are o practică stabilită în domeniul protecției avertizorilor de integritate, cu atât mai mult cu cât, până în 2019, dreptul Uniunii Europene nu conținea un act normativ în acest sens.

Până la adoptarea propriului act normativ, Uniunea Europeană s-a bazat, în mare parte, pe instrumentele legale ale Consiliului European în domeniul protecției avertizorilor de integritate, în special pe Recomandarea CM/Rec (2014)7.

La data de 23 octombrie 2019 a fost adoptată Directiva UE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii³⁷, marcând o nouă etapă în domeniul protecției avertizorilor de integritate atât în statele membre ale Uniunii Europene, cât și în afara ei. Deși, în mod cert, Directiva UE va avea un impact puternic inclusiv asupra statelor membre ale Consiliului European non-UE, abordarea adoptată de Recomandarea CM/Rec (2014)7 și anume gestionarea protecției prin prisma interesului public și a drepturilor omului - rămâne actuală și deosebit de importantă pe întreg continentul european.

Este remarcabil faptul că, Directiva UE 2019/1937 prevede în preambul că, aceasta se bazează pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la dreptul la libertatea de exprimare, precum și pe principiile elaborate pe această bază de către Consiliul European în Recomandarea sa privind protecția avertizorilor adoptată de către Comitetul de Miniștri la 30 aprilie 2014.³⁸ Aceste precizări în preambulul Directivei UE 2019/1937 vorbesc despre faptul că noua Directivă nu intenționează să substituie în totalitate toate eforturile depuse până acum la nivel regional pentru reglementarea domeniului examinării avertizărilor de integritate și protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii, ci să le completeze și să le perfecționeze, în vederea fortificării acestui domeniu crucial în lupta cu corupția și alte infracțiuni grave.

Directiva UE 2019/1937 conține 7 capitole și anume:

- I. Domeniul de aplicare, definiții și condiții pentru protecție
- II. Raportarea internă și întreprinderea de acțiuni subsecvente
- III. Raportarea externă și întreprinderea de acțiuni subsecvente
- IV. Divulgări publice
- V. Dispoziții aplicabile raportării interne și externe
- VI. Măsuri de protecție
- VII. Dispoziții finale

³⁶ Un exemplu în acest sens ar fi *Hotărârea în cazul Kadi*, în care CJUE s-a expus asupra respectării drepturilor fundamentale ale omului în anumite Rezoluții ale Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:62005CJ0402&from=EN> (*Notă: acest caz nu are legătură cu protecția avertizorilor de integritate, a fost dat doar ca un exemplu în care CJUE s-a expus asupra garantării drepturilor fundamentale ale omului.)

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO>

³⁸ Directiva UE 2019/1937, § 31 (Preambul).

Observăm că, în comparație cu alte instrumente legale regionale și internaționale, Directiva UE 2019/1937 conține dispoziții foarte detaliate privind domeniul de aplicare, procedura internă, externă și publică de raportare, precum și măsuri concrete de protecție care trebuie să fie transpuse, în mod obligatoriu, în legislațiile naționale ale statelor membre ale UE.

Printre cele mai importante prevederi ale Directivei UE 2019/1937, care constituie noutăți absolute și unice în domeniul protecției avertizorilor de integritate pe plan internațional, menționăm următoarele:

➤ domeniul de aplicare material este foarte vast și detaliat cuprinzând o gamă impunătoare de încălcări din sfere diferite și anume:

- a) încălcări care intră în sfera de aplicare a actelor Uniunii și care privesc următoarele domenii: achiziții publice; servicii, produse și piețe financiare, precum și prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; siguranța și conformitatea produselor; siguranța transporturilor; protecția mediului; protecția radiologică și securitatea nucleară; siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor; sănătate publică; protecția consumatorului; protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice;
- b) încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt menționate la articolul 325 din TFUE și cum sunt detaliate în măsurile relevante ale Uniunii;
- c) încălcări referitoare la piața internă, astfel cum sunt menționate la articolul 26 alineatul (2) din TFUE, inclusiv încălcări ale normelor Uniunii în materie de concurență și de ajutoare de stat, precum și încălcări referitoare la piața internă în ceea ce privește actele care încalcă normele privind impozitarea societăților sau mecanismele al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal ce contravine obiectului sau scopului dreptului aplicabil în materie de impozitare a societăților.

➤ domeniul de aplicare personal cuprinde un număr mare de categorii de persoane care beneficiază de măsurile de protecție stabilite de Directiva UE și anume:

- a) persoanele care au statut de lucrător, în înțelesul articolului 45 alineatul (1) din TFUE, inclusiv funcționarii publici;
- b) persoanele care desfășoară o activitate independentă, în înțelesul articolului 49 din TFUE;
- c) acționarii și persoanele care fac parte din departamentul administrativ, din organul de conducere sau de supraveghere al unei întreprinderi, inclusiv membrii neexecutivi, precum și voluntarii și stagiarii remunerați sau neremunerați;
- d) orice persoană care lucrează sub supravegherea și conducerea contractanților, a subcontractanților și a furnizorilor.

Directiva se aplică, de asemenea, persoanelor care efectuează raportări în cazul în care acestea raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări obținute într-un raport de muncă care s-a încheiat între timp, dar și persoanelor care efectuează raportări al

căror raport de muncă nu a început încă, în cazul în care informațiile referitoare la încălcări au fost obținute în timpul procesului de recrutare sau al altor negocieri precontractuale.

O noutate absolută este faptul că măsurile de protecție stabilite de Directiva UE 2019/1937 se aplică, în cazul în care este relevant, și: facilitatorilor, persoanelor terțe care au legături cu persoanele care efectuează raportări și care ar putea să sufere represalii într-un context profesional, cum ar fi colegi sau rude ale persoanelor care efectuează raportări și entităților juridice pe care persoanele care efectuează raportări le dețin, pentru care aceste persoane lucrează sau cu care au alte tipuri de legături într-un context profesional.

➤ Directiva descrie foarte detaliat procedurile de raportare internă și de întreprindere a unor acțiuni subsecvente, lăsând o marjă mică de interpretare la discreția statelor membre ale UE. Printre cele mai importante prevederi privind raportarea internă, este remarcabilă obligativitatea conceperii, instituirii și gestionării în condiții de siguranță a canalelor pentru primirea raportărilor, astfel încât să fie protejată confidențialitatea identității persoanei care comunică informații și a oricărei părți terțe menționate în raportare, punându-se accent pe asigurarea securității avertizorilor de integritate, iar în acest fel încurajând și alte persoane să raporteze practici ilegale.

➤ Directiva impune obligația de a institui canale externe de raportare și de a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor. Astfel, aceasta obligă statele membre să desemneze autorități competente pentru a primi raportări, pentru a oferi feedback³⁹ și pentru a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor. Totodată, statele membre trebuie să se asigure că autoritățile competente întreprind o serie de măsuri relevante, prevăzute la art. 11 alin. (2) din Directiva UE 2019/1937.

➤ Persoanele care efectuează divulgări publice sunt protejate în cazul în care este îndeplinită oricare dintre condițiile prevăzute de art. 15 al Directivei UE 2019/1937.

➤ Capitolul VI prevede o serie de măsuri importante de protecție pentru a interzice orice formă de represalii atât asupra avertizorilor de integritate, cât și asupra altor categorii de persoane prevăzute de directivă.

Toate prevederile menționate vorbesc despre faptul că la momentul actual, Directiva UE 2019/1937 este un instrument legal cu adevărat unic în domeniul protecției avertizorilor de integritate, atât pe plan regional, cât și internațional. Acesta este motivul pentru care acest act normativ al UE este intens promovat de către diverse organizații regionale și internaționale, cu și fără personalitate juridică, pentru a fi preluat și implementat inclusiv de state ce nu fac parte din Uniunea Europeană. La acest capitol însă, există unele provocări de ordin legislativ, ce reies din mai multe neconcordanțe dintre Directiva UE 2019/1937 și alte instrumente legale, cum ar fi cele ale Consiliului European, descrise mai sus.

În acest sens, menționăm că diferențe substanțiale există între normele Directivei UE 2019/1937 și cele șase criterii stabilite de CEDO în cazul „*Guja vs Moldova*” pe care Înalta Curte le aplică pentru a determina dacă o ingerință în articolul 10 al Convenției (*libertatea de exprimare*), în legătură cu acțiunile unui avertizor de integritate, care a făcut o dezvăluire, a fost „*necesară într-o societate democratică*”.

Astfel, spre deosebire de principiile stabilite de CEDO, Directiva UE 2019/1937:

³⁹ „Feedback” este un termen utilizat de Directivă și înseamnă furnizarea, către persoana care efectuează raportarea, a unor informații referitoare la acțiunile avute în vedere sau întreprinse ca acțiuni subsecvente și referitoare la motivele unor astfel de acțiuni subsecvente (Articolul 5 din Directiva UE 2019/1937).

- 1) nu prevede principiul bunei credințe, stabilind că avertizorii de integritate trebuie să aibă doar motive întemeiate de a crede că informația raportată este adevărată;
- 2) prevede că prezența interesului public este necesară doar în cazul raportărilor publice ale practicilor ilegale, iar în consecință, în cazul dezvăluirilor interne și externe interesul public nu este obligatoriu⁴⁰;
- 3) prevede că avertizorii de integritate pot alege canalele de comunicare⁴¹, astfel încât pot face dezvăluirea mai întâi prin canale interne de raportare sau direct prin canale externe (*art.10 din Directiva (UE) 2019/1937*). În contrast, după cum s-a menționat mai sus, în *Soares vs. Portugalia*, CEDO impune obligația de a parcurge în mod obligatoriu mai întâi canalele interne de raportare;
- 4) nu stabilește că protecția avertizorilor de integritate este acordată în funcție de gradul de severitate al acțiunilor întreprinse împotriva persoanelor care fac raportări de practici ilegale, condiție obligatorie prevăzută de CEDO, în special în cazul *Halet vs. Luxemburg*.

Este important de menționat că deși principiul bunei-credințe nu se regăsește în Directiva UE 2019/1937, acesta a fost reiterat în *Rezoluția APCE 2300 (2019)* și anume în:

- ✓ punctul 5 al Rezoluției APCE 2300 (2019), care prevede că termenul de avertizor de integritate trebuie să fie definit în sens larg, astfel încât să cuprindă orice persoană fizică sau juridică care dezvăluie sau raportează, **cu bună-credință**, o infracțiune sau o încălcare minoră, o încălcare a legii sau o amenințare ori **prejudiciere a interesului public**, de care a aflat direct sau indirect;
- ✓ punctul 9.3. al Rezoluției APCE 2300 (2019), prin care s-a propus introducerea în Directiva UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (*care era la nivel de proiect la data aprobării Rezoluției APCE 2300 (2019) și a fost adoptată ulterior, la 23.10.2019*) a unei interdicții a represaliilor împotriva avertizorilor și **protecția efectivă a avertizorilor de integritate care acționează cu bună-credință** împotriva procedurilor penale și civile (...);
- ✓ punctul 12.6.1. al Rezoluției APCE 2300 (2019), care a propus introducerea în *proiectul* Directivei UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii o **prezumție explicită că avertizorul de integritate a acționat cu bună-credință**.

În timp ce diferitele abordări adoptate în actele juridice internaționale în ceea ce privește conceptul instituției avertizorilor de integritate, nu crează nicio dificultate pentru statele membre ale UE, pentru care Directiva UE 2019/1937 este obligatorie și prioritară față de alte instrumente legale, nu același lucru este valabil și pentru statele non-UE, care, din punct de vedere a obligațiilor internaționale, trebuie să transpună în legislația națională în primul rând prevederile actelor normative regionale și internaționale emise de organizațiile la care sunt parte. În aceeași situație este și Republica Moldova, care dorește și

⁴⁰ Aici trebuie de menționat că deși în textul propriu-zis al Directivei UE 2019/1937 necesitatea existenței interesului public este prevăzută doar în cazul dezvăluirilor publice (art.15 alin.(1) lit.b) i), în preambulul acestui act normativ, „interesul public” este menționat de mai multe ori și nu se referă doar la dezvăluirile publice (§ 1, 3, 5, 10, 14, 31, 33, 37, 42, 48, etc).

⁴¹ Deși art. 10 din Directiva UE 2019/1937 prevede că avertizorii de integritate pot alege canalele de comunicare, art. 7 alin.(2) din Directiva UE stabilește că statele membre încurajează raportarea prin canale interne de raportare înainte de raportarea prin canale externe de raportare, în cazul în care încălcarea poate fi remediată în mod eficace pe plan intern și în cazul în care persoana care efectuează raportarea consideră că nu există niciun risc de represalii. Considerăm că această ușoară contradicție între art.7 alin.(2) și art.10, ar putea crea careva dificultăți la transpunerea directivei în legislația națională.

depune toate eforturile pentru a transpune în legislația națională prevederile Directivei UE, încercând totodată să le combine cu normele altor instrumente legale regionale și internaționale în domeniul protecției avertizorilor de integritate, care sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru țara noastră și aici ne referim în primul rând la practica CEDO și cadrul normativ al Consiliului Europei.

În concluzie, menționăm că, susținem în totalitate propunerea înaintată de către APCE în Recomandarea 2162 (2019) referitoare la necesitatea elaborării unei convenții în domeniul protecției avertizorilor de integritate, care ar înlătura unele inconsecvențe din cadrele normative privind protecția avertizorilor de integritate din întreaga Europă.

3.3. Instrumentele legale ale Organizației Națiunilor Unite, Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și Organizației Internaționale de Standardizare în domeniul protecției avertizorilor de integritate

3.3.1. Organizația Națiunilor Unite

Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției este singurul instrument universal anti-corupție obligatoriu din punct de vedere juridic. Abordarea adoptată de UNCAC și caracterul obligatoriu al prevederilor sale, fac din aceasta un instrument unic în lupta globală împotriva fenomenului nociv al corupției. Marea majoritate a statelor membre ale Națiunilor Unite sunt părți la această Convenție. Republica Moldova a aderat la UNCAC prin Legea nr. 158-XVI din 6 iulie 2007, asumându-și toate obligațiile subsecvente.

Ținând cont de importanța avertizorilor de integritate pentru prevenirea și combaterea corupției, UNCAC conține prevederi exhaustive cu privire la protecția persoanelor care comunică informații. În acest sens, art.33 stabilește că: *„Fiecare stat parte are în vedere încorporarea în sistemul său juridic intern a măsurilor corespunzătoare pentru a asigura protecția împotriva oricărui tratament nejustificat al oricărei persoane care semnalează autorităților competente, de bună-credință și în baza unor motive întemeiate, orice fapt privind infracțiunile prevăzute de prezenta convenție.”*

Astfel, prin intermediul mecanismului de evaluare al UNCAC, sunt verificate inclusiv măsurile întreprinse de statele părți la Convenție pentru asigurarea protecției persoanelor care raportează informații privind încălcări ale legii.

Trebuie de menționat că prevederile UNCAC în acest domeniu, conțin unele diferențe față de Directiva UE 2019/1937, instrumentele Consiliului Europei și practica stabilită de CEDO. Astfel:

➤ În timp ce UNCAC impune statelor părți obligația de a reglementa raportarea anonimă (art.13 alin.(2) al UNCAC), Directiva UE 2019/1937 recomandă, dar nu impune statelor membre ale UE această obligație și prevede la art.6 alin.(2) că: *„Fără a aduce atingere obligațiilor existente de a furniza raportări anonime în temeiul dreptului Uniunii, prezenta directivă nu afectează competența statelor membre de a decide dacă entitățile juridice din sectorul privat sau din sectorul public și autoritățile competente sunt obligate să accepte raportări anonime privind încălcări și să întreprindă acțiuni subsecvente acestora”.*

➤ După cum s-a menționat mai sus, CEDO a stabilit în practica sa că avertizorii de integritate trebuie să raporteze cu bună-credință (principiu reiterat de către APCE a CoE în Rezoluția 2300 (2019), Directiva UE 2019/1937 prevede că este suficient ca persoana să aibă doar „motive întemeiate” de a considera că informația este corectă, iar UNCAC prevede ambele condiții, menționând în art.33 că, statele trebuie să protejeze persoanele care „semnalează autorităților competente, cu bună-credință și în baza unor motive întemeiate”.

➤ În ceea ce privește domeniul material de aplicare, UNCAC se referă doar la protecția persoanelor care raportează orice fapt *privind infracțiunile prevăzute de Convenție*, în timp ce Directiva UE 2019/1937 se aplică în cazul raportării unei game largi de încălcări ale legii, în care intră inclusiv infracțiunile prevăzute de UNCAC. Totodată, CEDO verifică protecția avertizorilor de integritate în temeiul articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului prin prisma celor șase criterii, indiferent de natura încălcării divulgate de avertizorii de integritate.

În anul 2015, Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Crimă (UNODC) a publicat un *Ghid de resurse privind bunele practici în domeniul protecției persoanelor care raportează*⁴². Ghidul conține mai multe exemple relevante din diferite țări ale lumii, pentru a facilita punerea în aplicare a prevederilor UNCAC. Totuși, ținând cont de faptul că UNCAC se referă în primul rând la infracțiunile de corupție, accentul pus la nivel de stat este mai des concentrat pe protecția martorilor și pe acțiunile pe care organele de drept le pot întreprinde, decât pe măsurile administrative de protecție propuse, spre exemplu, de Recomandarea CM/Rec(2014)7.

3.3.2. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

OCDE este un for interguvernamental care are ca obiect de activitate identificarea, diseminarea și evaluarea aplicării politicilor publice optime pentru asigurarea creșterii economice, prosperității și dezvoltării sustenabile în rândul statelor membre, precum și la nivel global.⁴³

Promovarea protecției avertizorilor de integritate este un obiectiv foarte important pentru OCDE. La summit-ul G20⁴⁴ din noiembrie 2010, liderii acestui forum au identificat protecția avertizorilor drept unul dintre domeniile prioritare în agenda globală anticorupție. Recunoscând importanța unor legi eficiente de protecție a avertizorilor de integritate, liderii, la punctul 7 din Planul de acțiune anti-corupție al G20, au cerut statelor care fac parte din G20 să protejeze de acțiuni discriminatorii și acte de răzbunare persoanele care raportează, cu bună-credință, posibile acte de corupție. Totodată, țările G20 urmau să adopte și să implementeze măsuri de protecție a avertizorilor de integritate până la sfârșitul anului 2012. În acest scop, în baza activității unor organizații internaționale precum OCDE, a fost evidențiată necesitatea de studiere a cadrelor normative existente privind protecția avertizorilor de integritate și a mecanismelor de aplicare a acestora, precum și cele mai bune practici în acest domeniu. În consecință, OCDE a elaborat un compendiu de bune practici și

⁴² https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

⁴³ Sursă : <https://www.mae.ro/node/1481>

⁴⁴ G20 este un forum creat în 1999 pentru a reuni economiile dezvoltate, a cărui denumire formală este: „Grupul celor douăzeci de miniștri ai finanțelor și ai guvernatorilor Băncilor Centrale” (în Engleză „The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors”).

principii directe privind protecția avertizorilor de integritate, care reprezintă un suport foarte bun pentru perfecționarea legislației ce ține de protecția persoanelor care raportează practici ilegale.⁴⁵

Totodată, menționăm că Grupul de lucru al OCDE privind mita a inclus protecția avertizorilor de integritate ca parte a programului său de monitorizare. Recomandarea Consiliului⁴⁶ pentru combaterea în continuare a mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale⁴⁷, adoptată inițial în 2009 și revizuită în 2021, include prevederi importante în vederea promovării protecției persoanelor care raportează cazuri de corupție în rândurile categoriilor de funcționari publici care cad sub incidența acestei Recomandări și acordă o atenție deosebită consolidării cooperării internaționale pentru fortificarea mecanismelor de protecție. Astfel, capitolul XXII „*Protecția persoanelor care raportează*” recomandă stabilirea a 24 de măsuri de protecție, în vederea instituirii unor cadre legale și instituționale eficiente pentru a proteja și/sau pentru a oferi remedii împotriva oricărei acțiuni de răzbunare pentru persoanele care lucrează în sectorul privat sau public, care raportează, în baza unor motive întemeiate, cazuri suspecte de corupție ale funcționarilor publici străini în tranzacții comerciale internaționale, precum și infracțiuni conexe, în context profesional. De menționat că, cele 24 de măsuri de protecție reprezintă un set foarte modern de modalități de asigurare a protecției avertizorilor de integritate, printre care și compensarea financiară. Deși Recomandarea menționată nu este obligatorie din punct de vedere juridic pentru Republica Moldova, aceasta reprezintă cu siguranță o sursă recomandabilă de a fi luată în considerație, pentru perfecționarea cadrului legal național în acest domeniu.

În altă ordine de idei, menționăm că, la data de 15.06.2020, Republica Moldova a aderat la programul subregional de evaluare inter-pares (*peer-to-peer*) „*Planul de acțiuni anticorupție de la Istanbul*” (*PAA de la Istanbul*) al Rețelei Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (*ACN*) a OCDE.

Monitorizarea reformelor anticorupție efectuată în cadrul PAA de la Istanbul, cuprinde inclusiv evaluarea domeniului privind protecția avertizorilor de integritate. Trebuie de menționat că, criteriile de referință utilizate pentru evaluarea statelor ce au aderat la acest program de monitorizare, reprezintă o selecție de bune practici și prevederi legale din instrumentele internaționale și regionale relevante, în special din Directiva UE 2019/1937. De menționat că statele evaluate nu sunt membre ale Uniunii Europene, ceea ce presupune că în vederea asigurării conformității cu standardele aplicate în cadrul evaluării efectuate de ACN, apare necesitatea stringentă de racordare a cadrului normativ național în domeniul protecției avertizorilor de integritate la Directiva UE 2019/1937.

3.3.3. Organizația Internațională de Standardizare⁴⁸

⁴⁵ A se vedea: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>

⁴⁶ Consiliul OCDE este organismul decizional principal al organizației. Este compus din ambasadori ai țărilor membre și ai Comisiei Europene și este prezidat de Secretarul General.

⁴⁷ A se vedea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

⁴⁸ Acest subpunct a fost întocmit cu sprijinul domnului Radu RĂUȚĂ, expert în domeniul standardizării, care a participat la elaborarea ISO 37002 în calitate de membru al grupului de lucru din cadrul Comitetului Tehnic 309 al Organizației Internaționale de Standardizare (ISO). Domnul Radu RĂUȚĂ ne-a oferit un interviu referitor la ISO 37002, iar informația furnizată a fost utilizată pentru elaborarea subpunctului menționat.

În anul 2021, Organizația Internațională de Standardizare a adoptat și publicat ISO 37002 - *Sisteme de gestionare a avertizărilor de integritate – Instrucțiuni*⁴⁹.

Standardul ISO 37002 este un standard din cadrul standardelor de tip „37000”, care tratează aspectele de conformare în mediul de afaceri și oferă îndrumări organizațiilor pentru stabilirea, implementarea, menținerea și îmbunătățirea unui sistem de management al avertizărilor de integritate. ISO 37002 nu este primul standard privind managementul avertizărilor de integritate, ci o continuare și o îmbunătățire a unui standard britanic, denumit „*Whistleblowing Arrangements: Code of Practice*”, care a fost retras în anul 2018.

Standardul ISO 37002 oferă linii directoare pentru gestionarea unui sistem eficient de management al avertizărilor de integritate, bazat pe principiile încrederii, imparțialității și protecției, prin intermediul următorilor patru pași:

- a) primirea sesizărilor de fapte ilegale;
- b) evaluarea raportărilor de fapte ilegale;
- c) soluționarea rapoartelor privind eventuale încălcări ale legii;
- d) încheierea cazurilor privind avertizările de integritate.

Orientările acestui document sunt generice și intenționează să fie aplicabile tuturor organizațiilor, indiferent de tipul, dimensiunea, natura activității și indiferent de faptul dacă sunt instituții publice, private sau non-profit.⁵⁰

Este important de menționat că la elaborarea standardului ISO 37002 s-a ținut cont de bunele practici internaționale în domeniul protecției avertizorilor de integritate, însă scopul ISO 37002 nu este acela de a dubla legislația, de a funcționa paralel cu aceasta sau de a o substitui. Legislația națională primează înaintea oricărui punct de referință (în cazul de față a unui „standard”).

ISO 37002 este un standard pe baza căruia sistemele nu pot fi certificate. Cuvântul „instrucțiuni” din titlu, ne indică faptul că este vorba de un standard de tip B.⁵¹ Acest lucru înseamnă că ISO 37002 oferă linii directoare privind modul în care ar putea funcționa un sistem, dar nu implică „obligații”, care sunt puncte de referință în modul de obținere a recunoașterii conformării.

În concluzie, menționăm că, o eventuală preluare a standardului ISO 37002 de către instituțiile publice și private din Republica Moldova nu trebuie să aibă loc neapărat succesiv sau paralel cu adoptarea și implementarea unui nou cadru normativ cu privire la protecția avertizorilor de integritate. Standardul ISO 37002 nu contravine Regulamentului aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.23/2020 și, prin urmare, este pasibil de a fi aplicat. Mai mult decât atât, considerăm că, în cazul unei eventuale modificări a acestui Regulament, ar trebui să se țină cont de recomandările mult mai detaliate pe care le oferă standardul ISO 37002.

3.4. Cele mai bune practici internaționale în domeniul examinării avertizărilor de integritate și protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii

În vederea prezentării celor mai bune practici, acest subpunct este divizat în două compartimente și anume:

⁴⁹ A se vedea: <https://www.iso.org/standard/65035.html>

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Pentru detalii referitor la clasificările standardelor ISO, a se vedea pagina oficială a acestei organizații: <https://www.iso.org/management-system-standards-list.html#TypeAB>

- prezentarea unor sisteme de protecție a avertizorilor de integritate cu un impact remarcabil;
- prezentarea celor mai importante elemente-cheie pentru asigurarea protecției avertizorilor de integritate, care sunt specifice celor mai multe legislații din diferite țări ale lumii.

3.4.1. *Exemple de sisteme de protecție a avertizorilor de integritate*

✓ **Statele Unite ale Americii**

În Statele Unite ale Americii, există zeci de legi la nivel federal, statal și local care oferă protecție și recompense pentru avertizorii de integritate. Acest cadru legal complex este principala sursă de inspirație și influență pentru sistemele de protecție a avertizorilor de integritate din întreaga lume.

În continuare, vom descrie cinci elemente cheie ale celor mai de succes legi în domeniul avertizorilor de integritate din SUA.⁵²

1. Asigurarea confidențialității avertizorilor de integritate

Dreptul avertizorilor de integritate de a păstra confidențialitatea identității atunci când comunică despre comiterea unor fapte ilegale autorităților competente, este o prevedere esențială în sistemul american de protecție a persoanelor care raportează. Astfel, obiectivul principal este de a proteja avertizorii de integritate de eventuale represalii ce ar putea urma din partea persoanelor vizate în dezvăluire. În acest scop, programele ce țin de protecția avertizorilor oferă, de cele mai multe ori, garanții importante în vederea păstrării confidențialității persoanelor care raportează.

2. Încurajarea avertizorilor de integritate să ajute la desfășurarea urmărilor penale, prin oferirea recompenselor financiare

Mai multe acte normative din SUA oferă stimulente financiare pentru avertizorii de integritate, pentru a-i încuraja să raporteze posibile fapte ilegale, iar mărimea recompenselor depinde de măsura în care avertizorul a contribuit la succesul urmăririi penale.

Cele mai relevante exemple de astfel de acte normative sunt:

- ***False Claims Act (Legea privind cererile false)***, care prevede recompensarea avertizorilor cu sume între 15% și 30% din sancțiunile pecuniare guvernamentale colectate, dacă aceștia ajută la urmărirea penală a fraudelor ce se referă la contractele guvernamentale, dar și alte programe relevante;
- ***The Dodd-Frank Act (Legea Dodd-Frank)***, care stabilește plata către avertizorii integritate a sumelor între 10% și 30% din sancțiunile pecuniare colectate dacă ajută la urmărirea penală a fraudelor cu valori mobiliare și mărfuri;
- ***The IRS whistleblower law (Legea IRS privind avertizorii de integritate)***, care prevede recompensarea avertizorilor cu sume între 15% și 30% din sancțiunile pecuniare colectate, dacă ajută la urmărirea penală a fraudei fiscale.

Este important de menționat că, aceste programe nu se limitează doar la cetățenii americani. Avertizori de integritate din întreaga lume pot raporta în conformitate cu mai multe

⁵² A se vedea: <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-protections-and-rewards/>

acte normative din SUA și pot primi recompense financiare, atâta timp cât încălcarea în cauză are o legătură cu SUA sau încalcă anumite legi din SUA, având conexiuni transnaționale.

3. Împuternicirea cetățenilor de a contesta încălcările din numele publicului

Conform legilor federale și ale statelor privind cererile false, avertizorii sunt împuterniciți să depună un proces „*qui tam*”. „*Qui tam*” este o doctrină legală care permite oricărui cetățean să intre în pielea Guvernului și să reprezinte publicul în recuperarea banilor datorati. Dacă autoritățile competente intervin în acest caz și preiau urmărirea penală, avertizorul (numit „relator”) poate primi o recompensă între 15% și 25% din suma recuperată. Dacă autoritățile competente refuză să se alătore procesului *qui tam* iar, relatorul continuă oricum procesul împotriva inculpatului, recompensa pentru urmărirea penală cu succes crește de la 25% până la 30% din suma recuperată.

4. Remedii împotriva răzbunărilor

Când o persoană sau o organizație află identitatea unui avertizor de integritate care raportează încălcări ale legii, deseori va lua măsuri de răzbunare pentru a discredita sau pedepsi în alt mod persoana care denunță asemenea practici. Acest lucru este unul frecvent întâlnit, mai ales atunci când persoana vizată în raportare are autoritate asupra avertizorului de integritate la locul de muncă. Pentru a descuraja aceste practici, legile americane în acest domeniu oferă o serie de remedii și anume:

- Achitarea salariului și a altor beneficii neîncasate din cauza lipsei forțate de la locul de muncă;
- Reintegrarea avertizorului de integritate la fostul loc de muncă;
- Plata anticipată (salariile și beneficiile relevante pentru acoperirea perioadei de timp necesare, în vederea identificării unui nou loc de muncă);
- Acoperirea „pierderilor din buzunar” (de exemplu, costurile pentru găsirea unui nou loc de muncă);
- Despăgubirea pentru durerea și suferința cauzată;
- Acoperirea daunelor punitive;
- Acoperirea costurilor legate de plata onorariilor avocatului și cheltuielilor de judecată, etc.

Deși unele dintre aceste căi de atac sunt disponibile în cadrul procedurilor administrative, multe dintre ele pot fi câștigate numai prin înaintarea unei acțiuni în judecată, într-o instanță federală sau de stat.

5. Factori de decizie imparțiali

Multe legi americane privind avertizorii de integritate oferă proceduri detaliate de raportare, pentru a se asigura că informațiile persoanelor care fac dezvăluiri sunt auzite și gestionate de un arbitru imparțial. Respectarea acestor proceduri, inclusiv termenele limită de depunere, este esențială atât pentru a asigura o audiere echitabilă a plângerilor împotriva persoanei acuzate, cât și pentru a asigura protecții și recompense împotriva represaliilor. În

acest sens, se recomandă angajarea unui avocat calificat în domeniul avertizărilor de integritate.⁵³

Ținând cont de cele menționate, putem concluziona că sistemul american de protecție a avertizorilor de integritate este cu adevărat un bun exemplu pentru statele care încep să-și creeze un cadru normativ și instituțional în acest domeniu.

✓ **Republica Coreea de Sud**

Atunci când vorbim despre bunele practici în domeniul protecției avertizorilor de integritate, unul din cele mai relevante exemple în acest sens este, indubitabil, Republica Coreea de Sud.

Legile de mare succes privind avertizorii de integritate, adoptate în Coreea de Sud începând cu mijlocul secolului XX, servesc la protejarea și stimularea persoanelor care raportează practici ilegale și sunt printre cele mai bune din lume. Conform Indexului de Integritate Publică, Coreea de Sud ocupă locul 19 din 114 țări în ceea ce privește capacitatea de a controla corupția⁵⁴.

Coreea de Sud a adoptat prima lege privind avertizorii de integritate în anul 1951, cunoscută sub numele de ***Programul de recompensare pentru informarea privind cazurile de evaziune fiscală***, în cadrul Serviciului Fiscal Național (SFN), care permitea persoanelor fizice să dezvăluie în mod confidențial cazuri de fraudă fiscală. 61 de ani mai târziu, o nouă lege privind avertizorii de integritate a fost adoptată de către SFN, cunoscută sub numele de ***Program de recompensă a raportărilor privind încălcările fiscale***⁵⁵. Programul este compus din alte două programe și anume:

1. Programul de recompensare a persoanelor care informează despre cazuri de evaziune fiscală;
2. Programul de recompensare pentru raportarea încălcărilor privind conturile financiare străine.

Acest program a lărgit domeniul de reglementare a legii inițiale, permițând potențialilor avertizori de integritate să dezvăluie informații despre încălcările conturilor financiare străine, cum ar fi neraportarea unui cont sau raportarea incorectă.

În 2008, Coreea de Sud a adoptat Legea privind prevenirea corupției și înființarea și gestionarea Comisiei Anticorupție și Drepturi Civile, pentru a încuraja pe oricine care a aflat despre cazuri de corupție în sectorul public să dezvăluie încălcările fără teamă de represalii.

De la înființarea sa, CADC a continuat să impulsioneze programul de promovare a avertizărilor de integritate al Coreei de Sud, depunând eforturi continue pentru dezvoltarea reformelor anticorupție. În acest context, în anul 2018, a fost lansată *Ziua avertizărilor de integritate de interes public*, pentru a crește gradul de conștientizare și a răspândi percepții pozitive despre raportarea practicilor ilegale. De asemenea, CADC a modificat o lege cheie anticorupție pentru a permite cetățenilor să folosească avocați „împuterniciți” pentru a

⁵³ Pentru a afla informații mai ample despre sistemul de protecție a avertizorilor de integritate din Statele Unite ale Americii, recomandăm vizitarea site-ului Centrului Național de Avertizare din SUA <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-protections-and-rewards/>, precum și cartea „*The New Whistleblower's Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself (3rd Edition)*”, autor: Stephen Martin Kohn

⁵⁴ În clasamentul menționat, Republica Moldova ocupă locul 60. A se vedea: <https://corruptionrisk.org/ipi-ranking/>

⁵⁵ A se vedea: <https://constantinecannon.com/wp-content/uploads/2019/07/South-Korea-Tax-Whistleblower-Reward-Program.pdf>

depune rapoarte în numele lor, în vederea păstrării confidențialității. De menționat că, taxele legale pentru depunerea unor astfel de rapoarte, sunt achitate de stat.

În anul 2011, Coreea de Sud a extins protecția pentru avertizorii de integritate din sectorul privat, adoptând în acest sens *Legea privind protecția persoanelor care raportează în interes public*. Legea permite avertizorilor să raporteze încălcările din sectorul privat, cum ar fi încălcări în domeniul sănătății și siguranței publicului, a mediului, a intereselor consumatorilor și a concurenței loiale etc. Astfel, numai în anul 2019, CADC a gestionat aproape 30.000 de sesizări.⁵⁶

✓ Canada

Succesul deosebit al Canadei în domeniul promovării avertizărilor de integritate se datorează, în mare parte, sistemului său de recompensă pentru persoanele care dezvăluie încălcări ale legii. Canada a adoptat prima lege a recompensei pentru avertizorii de integritate în anul 2014, în cadrul *Programului de informare fiscală offshore (PIFO)*, urmată de o a doua lege, în provincia Ontario, în 2016.⁵⁷

La începutul anului 2014, Agenția de Venituri a Canadei (AVC) a lansat prima sa lege privind recompensarea avertizorilor de integritate, în cadrul *Programului de informare fiscală offshore (PIFO)* pentru a depista fraudele fiscale.

De la lansarea PIFO, până la 31 martie 2020, acest program a primit 808 sesizări și a identificat 564 de contribuabili pasibili de verificare. În consecință, au fost auditați 180 de contribuabili, iar rezultatul a fost identificarea a circa 62,2 milioane de Dolari canadieni (CAD) din taxele federale suplimentare și penalitățile identificate, fiind colectate peste 3,8 milioane CAD. De menționat că până în anul 2019, avertizorii au primit peste 1 milion CAD pentru dezvăluirile făcute.⁵⁸

În anul 2016, provincia Ontario a promovat programul privind avertizările de integritate al Comisiei de Valori Mobiliare din Ontario (CVM)⁵⁹ pentru a proteja investitorii de practici neloiale și frauduloase.

Programul de avertizare al CVM, este primul de acest fel al unui organism canadian de reglementare a valorilor mobiliare. În cadrul acestui program, CVM acceptă informații referitor la încălcările legii privind valorile mobiliare din Ontario, inclusiv tranzacționarea ilegală a informațiilor privilegiate, comportamentul necorespunzător legat de tranzacționare, încălcările dezvăluirii corporative, etc.

În primii doi ani ai programului, CVM a primit aproximativ 200 de avertizări și a început să distribuie premii în anul 2019. Aceste premii variază între 5% și 15% din totalul sancțiunilor bănești dispuse de Comisie. Până în prezent, avertizorii au primit premii de peste 8,6 milioane de dolari.⁶⁰

Pentru a fi eligibili de a primi recompensă, avertizorii trebuie să fie angajați, foști angajați, furnizori, antreprenori sau clienți. Avertizorii care au participat la săvârșirea

⁵⁶ A se vedea: <https://www.whistleblowers.org/south-koreas-whistleblower-protection-and-reward-system/>

⁵⁷ A se vedea: <https://www.whistleblowers.org/canada-whistleblower-reward-laws/>

⁵⁸ Ibidem; A se vedea:

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/pay-report-international-tax-cheating.html>

<https://www.canadianlawyermag.com/practice-areas/tax/rewards-rise-for-informants-blowing-whistle-on-offshore-federal-tax-non-compliance/303592>

⁵⁹ A se vedea: https://www.osc.ca/sites/default/files/2021-02/pol_20181004_15-601_unofficial-consolidation.pdf

⁶⁰ A se vedea: <https://www.whistleblowers.org/canada-whistleblower-reward-laws/>

<https://www.osc.ca/en/news-events/news/osc-whistleblower-program-contributing-stronger-culture-compliance>

ilegalității raportate, pot fi eligibili pentru un premiu, în funcție de gradul de vinovăție al acestora. Persoanele cu funcții de conformitate, investigație sau audit nu sunt eligibile pentru un premiu. Suma pe care o poate primi un avertizor de integritate este plafonată la 5 milioane CAD.⁶¹

În rezultatul lansării acestor două programe deosebit de eficiente, prin intermediul raportărilor făcute de avertizorii de integritate, au fost identificate fraude importante, care ar fi fost dificil de depistat. În consecință, sume impresionante au fost returnate în bugetul canadian.

3.4.2. Cele mai importante elemente-cheie pentru asigurarea protecției avertizorilor de integritate

Pentru elaborarea acestui subpunct au fost studiate sistemele de protecție a avertizorilor de integritate din mai multe țări ale lumii, fiind prezentate doar elementele-cheie esențiale identificate, care vor fi descrise în continuare.⁶²

1. Prevenirea: promovarea unei culturi „Speak Up”

Potrivit celor mai bune practici internaționale, cea mai reușită modalitate de a preveni eventuale acte de răzbunare este de a adopta o abordare preventivă, începând cu elaborarea și implementarea unui program eficient în vederea sensibilizării angajaților și altor categorii de potențiali avertizori de integritate și educației acestora în spiritul denunțării ilegalităților. Prin urmare, angajatorii și autoritățile publice responsabile trebuie să promoveze o cultură „a raportării”.

2. Întreprinderea măsurilor legale și instituționale pentru protecția de jure și de facto a avertizorilor de integritate.

Deși măsurile de protecție variază de la o țară la alta, toate statele care reglementează instituția avertizărilor de integritate, recunosc importanța protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii. Printre cele mai bune măsuri de protecție identificate în cadrele normative studiate sunt următoarele:

- interdicția expresă a oricăror forme de răzbunare, cu menționarea exhaustivă în actele normative a posibilelor tipuri de represalii;
- asigurarea păstrării anonimității persoanelor care raportează încălcări ale legii;
- instituirea unei autorități de protecție a avertizorilor, sau atribuirea de atribuții exhaustive în acest sens unei autorități publice existente;
- asigurarea unor garanții pentru avertizorii de integritate în caz de cercetare disciplinară;
- exonerarea de răspundere pentru raportarea sau divulgarea publică efectuată.

3. Existența stimulentei

O altă practică întâlnită, mai ales în sistemele consacrate de protecție a persoanelor care raportează, este existența stimulentei, sau altfel spus, a măsurilor de încurajare a potențialilor avertizori de integritate pentru a divulga încălcări ale legii. Aceste stimulente

⁶¹ A se vedea: <https://www.osc.ca/en/enforcement/osc-whistleblower-program/award-eligibility-and-process>

⁶² Cele mai importante elemente-cheie pentru asigurarea protecției avertizorilor de integritate au fost selectate atât din informația prezentată de către membrii NCPA, cât și din alte surse publice disponibile. Denumiri de state nu vor fi însă menționate, pentru a evita exprimări subiective.

variază, însă de cele mai multe ori sunt prevăzute sub forma unor recompense bănești. Acordarea recompenselor pecuniare este considerată cea mai bună formă de încurajare, iar statele care au prevăzut în legislație posibilitatea oferirii premiilor bănești pentru raportarea ilegalităților, au cele mai bune rezultate în acest domeniu, mai ales în depistarea și curmarea actelor de corupție și a fraudelor fiscale.

4. Instituirea unor canale eficiente de raportare, pentru a face posibilă comunicarea ilegalităților

Al treilea element-cheie, care este comun pentru majoritatea țărilor care reglementează instituția avertizării de integritate, îl reprezintă instituirea canalelor de raportare, pentru a face posibilă comunicarea dezvăluirilor. Statele conștientizează că trebuie să existe un sistem de raportare bine pus la punct pentru orice persoană care vrea să comunice informații importante. Trebuie de menționat că aceste sisteme diferă semnificativ de la o țară la alta, însă majoritatea au asigurat „*veriga clasică*” de raportare și anume: modalitatea internă, externă și publică.

5. Instituirea unui sistem electronic de raportare

Pentru a asigura accesibilitatea și siguranța în cazul comunicării ilegalităților, dar mai ales pentru asigurarea confidențialității, unele state au instituit sisteme electronice de raportare.

Tehnologia poate facilita procesul de raportare, dar și garanta siguranța la locul de muncă după efectuarea dezvăluirii. Prin intermediul sistemului electronic de raportare este posibil ca identitatea avertizorului să rămână anonimă, ceea ce în primul rând protejează persoanele de eventuale represalii. Astfel, sistemele electronice au două avantaje majore: ușurează acest proces și oferă posibilitatea raportării anonime.

Desigur că elementele-cheie descrise nu sunt singurii piloni ai sistemelor de protecție a avertizorilor de integritate. Acest proces este unul extrem de complex și diferă de la o țară la alta în funcție de mai mulți factori sociali și politici. Un lucru este însă comun pentru toate sistemele naționale ce reglementează acestui domeniu: tendința de a încuraja oamenii să contribuie la prevenirea și combaterea ilegalităților.

CONCLUZII

Adoptarea Legii nr.122/2018 privind avertizorii de integritate a fost, cu siguranță, un pas deosebit de important pentru instituirea unui sistem funcțional de examinare a avertizărilor de integritate și de protecție a persoanelor care doresc să contribuie la apărarea ordinii de drept prin divulgarea infracțiunilor și altor tipuri de încălcări ale legii. Totuși, ținând cont de faptul că acest domeniu este unul nou și foarte sensibil pentru țara noastră, devine imperioasă continuarea racordării cadrului legal național la rigorile instrumentelor

internaționale și regionale privind protecția avertizorilor de integritate, dar și preluarea bunelor practici ale țărilor cu sisteme consacrate în această sferă.

Scrierea prezentului studiu a permis depistarea vulnerabilităților cadrului legal național în acest domeniu, trasarea concluziilor referitor măsurile ce necesită a fi întreprinse pentru a le înlătura și formularea propunerilor de modificare a actelor normative naționale ce reglementează instituția avertizărilor de integritate.