



AVERTIZORII DE INTEGRITATE

GHID PRACTIC PENTRU JUDECĂTORI ȘI PROCURORI

ION CHIRTOACĂ, JUDECĂTOR
SPECIALIST REPACK



Ghidul a fost elaborat în cadrul proiectului „**Consolidarea integrității publice în Republica Moldova**”, implementat de A.O. „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”, cu finanțare din partea UK aid cu suportul Guvernului Marii Britanii. Responsabilitatea pentru conținutul ghidului aparține autorului și nu reflectă neapărat poziția Guvernului Britanic.

Toate drepturile sunt rezervate Asociației Obștești „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției”.

CUPRINS

I. Introducere	3
II. Domeniul de aplicare a Legii privind avertizorii de integritate	5
III. Noțiuni terminologice privind avertizorii de integritate	6
IV. Subiecții ce pot avea calitatea de avertizor de integritate	8
V. Modalitatea de dezvăluire, înregistrare și examinare a practicilor ilegale	9
VI. Autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale	14
VII. Protecția avertizorilor de integritate	15
VIII. Răspunderea pentru încălcarea Legii privind avertizorii de integritate	20
IX. Examinarea în instanțele de judecată a cauzelor avertizorilor de integritate	21
X. Jurisprudența CtEDO cu referire la avertizorii de integritate	22
ANEXE	24
Anexa nr. 1 _Formularul dezvăluirii interne a practicii ilegale.....	24
Anexa nr. 2 _Formularul dezvăluirii externe a practicii ilegale	26
Anexa nr. 3 _Modelul Registrului dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate	28
Anexă nr. 4 _Cerere de solicitare a protecției avertizorului de integritate.....	29

I. Introducere

Corupția, practicile și comportamentele ilegale erodează statul de drept, funcționarea dreaptă a societății și subminează încrederea în instituțiile statului. Republica Moldova a adoptat un spectru larg și complex de instrumente menite să prevină, să combată și să lichideze consecințele actelor ilegale, inclusiv a actelor de corupție. La nivel de reglementări nu există probleme critice, problematică fiind aplicarea în practică a instrumentelor oferite de legislație. Pe de altă parte, tolerarea corupției și a ilegalităților continuă să fie una dintre marile provocări ale Republicii Moldova. Respectiv, a fost și este necesară modificarea paradigmei și inițierea acțiunilor, prin încurajarea angajaților de a se antrena în procesul de prevenție și combatere a corupției.

[Legea avertizorilor de integritate](#) a fost adoptată de către Republica Moldova în anul 2018 și a creat cadrul normativ și reperatele instituționale necesare pentru dezvoltarea practicilor ilegale, inclusiv a manifestărilor de corupție în mediul public și privat. Deși au trecut mai mult de doi ani de la intrarea în vigoare a acestei legi, nu a fost încă setată o practică consistentă pe acest domeniu, nu există dosare de rezonanță pornite drept urmare a dezvoltărilor practicilor ilegale și nici decizii judecătorești definitive pe cauzele cu implicarea avertizorilor de integritate. Una dintre cauze ar fi lipsa unei informări largi a angajaților și angajatorilor privind noul mecanism, garanțiile oferite și beneficiile avertizărilor pentru interesul public. O altă cauză ar fi lipsa capacităților de formare în domeniu pentru actorii din sectorul justiției (procurori și judecători), care nu au beneficiat de cursuri de formare profunde în domeniul integrității, cu accent special pe noutățile din domeniu.

Proiectul *„Consolidarea integrității publice în Republica Moldova”*, implementat de A.O. „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC), cu finanțare din partea UK aid cu suportul Guvernului Marii Britanii, și-a propus să elimine o parte din lacunele menționate mai sus prin dezvoltarea unor cursuri de instruire privind avertizorii de integritate, specificul unor asemenea categorii de cauze pentru procurori și judecători. Cursurile de instruire s-au desfășurat în perioada noiembrie 2020 – martie 2021, cu suportul Institutului Național al Justiției (INJ).

Prezentul Ghid este complementar cursurilor și materialelor de instruire dezvoltate anterior și este adresat actorilor din sectorul justiției interesați de domeniul avertizorilor de integritate. Ghidul oferă utilizatorilor informații detaliate și comprehensive privind: domeniul de aplicare a Legii privind avertizorii de integritate și a noțiunilor terminologice privind avertizorii de integritate; subiecții ce pot avea calitatea de avertizor de integritate; modalitatea de dezvoltare, înregistrare și examinare a practicilor ilegale; autoritățile responsabile de examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale; protecția avertizorilor de integritate.

Subiecte de interes, în mod special pentru actorii din sectorul justiției, reprezintă capitolele Ghidului consacrate specificului examinării în instanțele de judecată a cauzelor cu participarea avertizorilor de integritate (capitolul IX) și celor cinci criterii deduse de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) cu referire la avertizorii de integritate (capitolul X).

Ghidul de față poate reprezenta și un punct de reper pentru elaborarea și aprobarea documentelor administrative interne de către angajatori (inclusiv Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor), necesare pentru crearea mecanismului de recepționare, înregistrare și examinare a avertizărilor de integritate, precum și pentru protecția avertizorilor de integritate.

II. Domeniul de aplicare a Legii privind avertizorii de integritate

În baza Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, țara noastră și-a asumat o serie de angajamente de prevenire și combatere a crimei organizate, a corupției și a altor activități ilegale. Unul dintre aceste angajamente a fost adoptarea [Legii privind avertizorii de integritate nr. 122/2018](#).

[Legea nr. 122/2018](#) reglementează „dezvăluirile practicilor ilegale din cadrul **entităților publice și private**, procedura de examinare a acestor dezvăluiri, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinarea unor asemenea dezvăluiri și ale autorităților de protecție a avertizorilor de integritate”¹.

Este important ca fiecare angajat fie din sfera publică sau privată, să conștientizeze că are „drepturi” și „îndatoriri”, iar aceste două noțiuni sunt indispensabile statului de drept și impun anumite reguli de conduită. Prin urmare, aceste reguli ne atribuie ca subiect al societății facultatea de a face sau a nu face ceva și, totodată, aceste reguli impun oricărui membru al societății să se abțină de la orice acțiune care poate în orice mod să împiedice exercitarea unui drept ce ne aparține.

Este important să se conștientizeze că, atât timp cât rămânem doar spectatori indiferenți la faptele ilegale ce au loc în instituțiile unde activăm, devenim complici în mod direct la lezarea drepturilor fundamentale ale omului și contribuim la limitarea puterii publice. Or, regulile instituite în statul de drept „îi învață pe toți oamenii, care vor desigur să o consulte, că, fiind toți egali și independenți, nimeni nu trebuie să dăuneze vieții, sănătății, libertății sau bunurilor altora”².

[Legea 122/2018](#) are în vizor domeniile de dezvăluire a practicilor ilegale atât din sfera publică, cât și din sfera privată, urmărind să promoveze climatul de integritate în sectorul public și privat, precum și să asigure protecția avertizorilor de integritate, prevenirea și sancționarea răzbunărilor împotriva acestora.

Sub incidența [Legii nr. 122/2018](#), privind avertizorii de integritate cad: orice autoritate publică, autoritățile publice centrale de specialitate, autoritățile publice locale, instituțiile, organele, autoritățile de autoadministrare și/sau reglementare, Curtea Constituțională, sistemul instanțelor de judecătorești, procuratura, întreprinderile de stat sau municipale, societățile pe acțiuni unde statul deține pachetul majoritar, consiliile științifice și consultative, comisiile de specialitate și alte organe colegiale organizate pe lângă autoritățile sau instituțiile publice.

Referitor la sectorul privat, dezvăluirea practicilor ilegale cuprinde: orice societate comercială sau necomercială, care nu intră în categoria entităților atribuite sectorului public.

¹ Legea privind avertizorii de integritate nr. 122 din 12.07.2018, art.1), MO nr. 309-320 din 17.08.2018

² Norberto Bobbio, „Liberalism și democrație”, editura Nemira, București, 1998, pag. 32

III. Noțiuni terminologice privind avertizorii de integritate

În sensul prevederilor art. 3 al [Legii 122/2018](#), următoarele noțiuni semnifică:

- **avertizare de integritate** – dezvăluire cu bună-credință de către un angajat a unei practici ilegale ce constituie o amenințare sau un prejudiciu adus interesului public.

Se impune a menționa că *avertizarea de integritate* este o manifestare a dreptului la liberă exprimare, drept garantat de articolul 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, iar cei care semnalează încălcări ale legii sau ale interesului public au un rol esențial în orice societate democratică și în lupta cu corupția;

- **avertizor de integritate** – angajat care face o avertizare de integritate.

Trebuie accentuat că avertizorul de integritate este persoana care sesizează cu bună-credință încălcări ale legii, ce prejudiciază interesul public. Prin buna-credință trebuie să înțelegem acea „convingere intimă a cuiva că ceea ce face este bine; sinceritate și onestitate”³;

- **dezvăluire a practicilor ilegale** – dezvăluire a manifestărilor de corupție, după cum sunt definite și enumerate în Legea integrității nr. 82/2017, a încălcărilor de mediu, a încălcărilor drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a celor ce țin de securitatea națională, precum și a altor încălcări, acțiuni sau inacțiuni care amenință sau prejudiciază interesul public;
- **angajat** – persoană 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;
- **angajator** – entitate publică sau privată care:
 - a) a intrat în raporturi juridice de muncă cu un angajat;
 - b) a intrat în raporturi juridice contractuale, civile cu un angajat;
- **buna-credință** – standard de conduită, exprimat prin corectitudine, onestitate și responsabilitate.

Precizăm că buna-credință a avertizorului de integritate „se prezumă a fi veridică până la proba contrară”⁴. Aceasta presupune că avertizorul, ca și oricare altă persoană, este prezumat că acționează corect, onest și sincer, chiar dacă ulterior se constată că avertizarea s-a dovedit a fi neîntemeiată. Rea-credința urmează a fi invocată doar atunci când se dovedește că avertizorul știa, încă din momentul în care a făcut dezvăluirea, că invocă fapte inexistente;

Important! Persoana care face o dezvăluire, fie avertizorul nu are obligația pozitivă de a-și dovedi buna-credință, aceasta fiind prezumată. Astfel, rea-credința urmează să fie dovedită de către persoana sau autoritatea care susține contrariul.

- **răzbunare** – orice formă de răfuială, presiune, dezavantajare sau discriminare la locul de muncă care este în legătură cu avertizarea de integritate sau rezultă din ea. Forme de răzbunare sunt: concedierea, suspendarea, retrogradarea, refuzul la promovarea în funcție sau instruire, transferul represiv, anularea primelor, a înlesnirilor sau a altor beneficii, hărțuirea sau alt tratament represiv, precum și amenințările cu astfel de acțiuni⁵.

³ Dicționarul explicativ al limbii române, ediția 2009

⁴ Legea privind avertizorii de integritate nr. 122 din 12.07.2018, art. 6) alin. (1), MO nr. 309-320 din 17.08.2018

⁵ Legea privind avertizorii de integritate nr. 122 din 12.07.2018, art. 3), MO nr. 309-320 din 17.08.2018

În concluzie, prin avertizor de integritate înțelegem acea persoană care sesizează cu bună-credință încălcări ale legii, ale deontologiei profesionale sau ale principiilor buneii administrării, eficienței, eficacității, economicității și transparenței, și care este angajată în cadrul unei autorități publice centrale/locale sau în cadrul unei societăți private.

În sensul [Legii integrității nr. 82/2017](#), următoarele noțiuni semnifică:

- **agent public** – persoană încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum și alesul local;
- **influență necorespunzătoare**, se înțelege – imixtiune în activitatea profesională a agentului public din partea terțelor persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în vederea determinării acestuia să își desfășoare activitatea profesională într-un mod anumit, atunci când imixtiunea dată este ilegală și nu este însoțită de promisiunea, oferirea sau darea, personal sau prin mijlocitor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin (nu întrunește elementele unei infracțiuni)”.

Este important de evidențiat diferențele dintre dezvăluirea unei practici ilegale și denunțarea influențelor necorespunzătoare:

- **dezvăluirea** unei practici ilegale, potrivit prevederilor art. 5 alin. (3) al [Legii nr. 122/2018](#), reprezintă **un drept pentru angajați**;

- angajații care au calitatea de agenți publici, în cazul **influențelor necorespunzătoare** exercitate asupra lor, precum și a altor încercări de implicare a lor în manifestări de corupție în [sensul Legii integrității nr.82/2017](#) și al [Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale](#), **sunt obligați să le denunțe**. Dacă nu sunt atrași în calitate de martori și/sau părți vătămate în cadrul procesului penal, agenții publici, care au denunțat influențe necorespunzătoare sau alte încercări de implicare a lor în manifestări de corupție, pot fi recunoscuți în calitate de avertizori de integritate și pot beneficia de protecție în condițiile legii menționate;

- practicile ilegale privesc activitatea entității și nu presupun implicarea directă a angajatului;

- influențele necorespunzătoare se exercită nemijlocit asupra angajatului;

- dacă o practică ilegală (chiar dacă o cunoaște) nu este dezvăluită, angajatul nu poartă răspundere;

- dacă influența necorespunzătoare nu este denunțată, atunci angajatul va purta răspundere, în condițiile legii.

Conform art. 17 alin. (3) al [Legii nr. 82/2017](#), **agentul public supus influenței necorespunzătoare este obligat**:

a) să respingă expres influența necorespunzătoare;

b) să desfășoare în mod legal activitatea pentru care a intervenit influența necorespunzătoare;

c) în cazul imposibilității de a respinge expres influența necorespunzătoare și al afectării activității sale profesionale drept urmare a acesteia, să depună un denunț scris, în termen de 3 zile lucrătoare, la persoana responsabilă din cadrul entității publice, desemnată de conducător, despre exercitarea influenței necorespunzătoare;

d) să depună un denunț despre exercitarea influenței necorespunzătoare la Centrul Național Anticorupție dacă sursa influenței necorespunzătoare este conducătorul entității publice sau dacă, după ce a depus un denunț în modul prevăzut la lit. c), conducătorul nu-și onorează obligațiile prevăzute la alin. (2) lit. d) și e) al [Legii nr. 82/2017](#).

IV. Subiecții ce pot avea calitatea de avertizor de integritate

În contextul [art. 5 al Legii privind avertizorii de integritate nr. 122/2018](#), subiecții care pot avea calitatea de avertizori de integritate sunt **angajații** – persoane fizice care:

- au sau au avut în ultimele 12 luni calitate de **salariați**, în sensul legislației muncii, în raport cu un angajator. Se va reține că în sensul art.1 din Codul muncii nr.154/2003 prin noțiunea de *salariat se înțelege persoană fizică (bărbat sau femeie) care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă*;
- au sau au avut în ultimele 12 luni calitate de **stagiați sau voluntari** în raport cu un angajator. *Stagiile de practică se organizează în baza contractului încheiat de instituția de învățământ superior și/sau studenți cu structurile ofertante de locuri de practică. Calitatea de stagiar o au și persoanele care aspiră să accedă într-un șir de profesii: avocat, notar, executor etc., condiția stagiarii fiind impusă expres de legile din domeniu*;
- au sau au avut în ultimele 12 luni **raporturi juridice contractuale, civile** cu un angajator.

Important! În cazul judecătorilor și al procurorilor se consideră angajatori Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și, respectiv, Consiliul Superior al Procurorilor (CSP)⁶.

Angajații sunt în drept să depună dezvăluiri ale practicilor ilegale, să fie recunoscuți în calitate de **avertizori de integritate** și să beneficieze de protecție în condițiile prevăzute de [Legea nr.122/2018](#).

Dacă persoana care face dezvăluirea unei practici ilegale nu are statut de angajat mai mult de 12 luni, aceasta nu poate avea calitatea de avertizor de integritate, iar dezvăluirea practicii ilegale se va efectua în condițiile generale.

De reținut! Calitatea de avertizori o pot avea doar persoanele care întrunesc condițiile expuse mai sus, indiferent dacă activează în mediul public sau privat.

⁶ Pe parcursul redactării prezentului Ghid, s-a stabilit că nici CSM nici CSP nu au aprobat reglementările interne pentru punerea în aplicare a mecanismului avertizorilor de integritate. Din acest considerent, menționăm că CSM și CSP trebuie să întreprindă măsuri urgente în vederea adoptării Regulamentelor interne privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale. Or, această obligație rezidă atât din importanța domeniilor pe care le reprezintă aceste instituții, cât și din Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale, adoptat prin [Hotărârea Guvernului nr. 23 din 22 ianuarie 2020](#).

V. Modalitatea de dezvăluire, înregistrare și examinare a practicilor ilegale

Aria practicilor ilegale este largă și se referă la domenii ca:

- acțiuni ce încalcă legea penală (cu precădere se referă la faptele de corupție), contravențională;
- acțiuni ce atentează la mediul ambiant, la sănătatea publică;
- abateri disciplinare;
- încălcări ale Codului de etică și conduită profesională.

Dezvăluirea practicilor ilegale

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) al [Legii nr. 122/2018](#), dezvăluirea practicilor ilegale poate fi:

- internă (comunicată angajatorului);
- externă (comunicată autorităților de examinare);
- publică (comunicată mass-mediei, societății civile sau prin intermediul rețelelor de socializare).

Modalitatea dezvăluirii practicilor ilegale este lăsată la discreția persoanei. Astfel, persoana poate selecta alternativ sau cumulativ una dintre modalitățile oferite de lege pentru dezvăluirea practicilor ilegale.

Art. 7 alin. (2) al [Legii 122/2018](#) prevede că „dezvăluirea practicii ilegale se face în scris, pe suport de hârtie, fiind semnată de către angajat, sau prin sistemul electronic de dezvăluire on-line ori este comunicată la liniile telefonice anticorupție ale angajatorilor ale autorităților de examinare. Dezvăluirea se întocmește prin completarea de către angajat sau, după caz, de către operatorul liniei telefonice a formularelor prevăzute în **anexele nr. 1 și nr.2**”.

A. Dezvăluirea internă a practicilor ilegale

Potrivit [HG 23/2020](#), pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale sunt consemnate următoarele etape care se referă la dezvăluirea internă:

- informarea angajatorului despre practica ilegală prin completarea de către angajat a formularului dezvăluirii interne a practicilor ilegale;
- recepționarea/înregistrarea dezvăluirii interne a practicilor ilegale în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate;
- examinarea dezvăluirii interne, acordarea statutului de avertizor și informarea angajatului despre statutul acordat, precum și informarea acestuia despre rezultatele examinării dezvăluirii interne.

Angajatul este în drept să facă o dezvăluire internă a practicilor ilegale, cu excepția cazului când, conform [Legii integrității nr. 82/2017](#) și al [Legii nr. 325/2013](#) privind evaluarea integrității instituționale, **este obligat să o denunțe**.

În urma dezvăluirii interne a practicii ilegale, angajatorul, dacă constată elemente constitutive ale unei contravenții sau infracțiuni, este obligat să transmită informația cuprinsă în dezvăluire autorității competente, conform art. 9 alin. (3) al [Legii nr. 122/2018](#).

Prin urmare, în vederea facilitării dezvăluirilor practicilor ilegale, **conducătorul entității publice sau private** are o serie de **obligații**, și anume:

- să adopte **actele administrative** cu referire la examinarea și raportarea internă a dezvăluirilor practicilor ilegale de către angajați;

- să **desemneze persoana/subdiviziunea responsabilă** de recepționarea, înregistrarea dezvăluirilor interne și întreprinderea acțiunilor de examinare și de soluționare a acestora, precum și de ținerea Registrului dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate;
- să asigure, personal sau, după caz, prin intermediul persoanei/subdiviziunii responsabile, **recepționarea, înregistrarea și examinarea** în condiții de **confidențialitate** a dezvăluirilor interne ale practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate depuse de către angajați în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate;
- să asigure **examinarea** avertizării de integritate și **comunicarea rezultatelor** examinării;
- să **transmită Centrului Național Anticorupție** sau, după caz, unei alte autorități publice competente informația cuprinsă în avertizarea de integritate cu privire la practicile ilegale ce amenință interesul public, care au loc în cadrul entității publice sau private în care activează angajatul, dacă acestea întrunesc elementele unei infracțiuni sau contravenții, cu informarea avertizorului de integritate despre faptul transmiterii informației;
- să asigure **măsurile de protecție a avertizorului** de integritate stabilite la art. 14 din [Legea nr. 122/2018](#) privind avertizorii de integritate;
- să tragă la **răspundere disciplinară** persoana/persoanele pentru neasigurarea recepționării, înregistrării și examinării dezvăluirilor interne a practicilor ilegale ale angajaților, pentru necomunicarea rezultatului examinării avertizării de integritate în termenul legal, precum și pentru neasigurarea confidențialității identității avertizorului de integritate⁷.

Dacă raportarea internă nu este posibilă, motivele fiind diverse - lipsa de încredere în autoritate, lipsa de încredere în conducătorii instituției sau în persoanele responsabile să înregistreze dezvăluirile practicilor ilegale, atunci dezvăluirea practicilor ilegale poate fi făcută **extern**, la Centrul Național Anticorupție, care este autoritatea responsabilă de examinarea dezvăluirilor *practicilor ilegale externe*.

Formularul dezvăluirii interne a practicii ilegale urmează a fi completat de către o persoană desemnată din cadrul entității (publice sau private) în care activează angajatul care face dezvăluirea. În esență, formularul trebuie să cuprindă următoarele informații: *locul de muncă, subdiviziunea în care activează funcția ocupată, relația cu angajatorul (contract individual de muncă sau raporturi juridice contractuale, relații civile), descrierea practicii ilegale dezvăluite, indicarea în ce constă amenințarea interesului public prin practica ilegală ce o invocă, prezentarea probelor sau informațiilor care confirmă practica ilegală dezvăluită sau, după caz, indicarea modalității cum s-ar putea verificat informația dezvăluită.*

De asemenea, urmează să se indice dacă practica ilegală dezvăluită a fost făcută public sau a mai făcut această dezvăluire altor autorități sau, după caz, unor persoane fizice sau juridice. Eventual, dacă o asemenea dezvăluire a avut loc, urmează să fie completate secțiunile: data, luna și anul dezvăluirii, cui a fost transmisă această dezvăluire și unde a fost publicată. La fel, persoana trebuie să indice numele, prenumele și datele de contact. Dacă dezvăluirea este făcută în scris, persoana urmează să semneze (datele respective se indică pe versoul formularului dezvăluirii).

B. Dezvăluirea externă și publică

Din conținutul alin. (3) al art. (9) al [Legii nr. 122/2018](#) rezultă că angajatul poate omite procedurile de dezvăluire internă a practicii ilegale, făcând o dezvăluire **externă** sau **publică**, atunci când:

- consideră că angajatorul ar putea fi implicat în practicile ilegale dezvăluite;
- consideră că există riscul nerespectării confidențialității datelor sale;

⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 23 din 22 ianuarie 2020, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a practicilor ilegale, pct. 3

- consideră că există riscul pierderii, al dispariției sau al distrugerii probelor;
- angajatorul nu i-a asigurat înregistrarea dezvăluirii practicilor ilegale în condițiile alin. (2) al articolului menționat sau nu l-a informat cu privire la rezultatele examinării în termenul prevăzut la art. 12 al [Legii nr. 122/2018](#).

Raționamentul celor enunțate anterior rezidă în aceea că persoana care face sesizarea are dreptul legal de a decide dacă se adresează unui singur destinatar sau mai multor destinatari. Deci, ea nu poate fi obligată să sesizeze prioritar un anumit destinatar.

Prezenta reglementare exprimă voința legiuitorului de a crea un mecanism efectiv de a aduce la cunoștința publicului încălcările de lege, prin acordarea posibilității adresării directe mass-media, ONG-urilor, pe platformele oferite de rețelele de socializare și, implicit, își propune să elimine orice bariere din calea dezvăluirilor practicilor ilegale. Astfel, această modalitate de dezvăluire a practicilor ilegale, în contextul Republicii Moldova, se prezintă a fi cea mai eficientă, pe fundalul unei lipse de încredere cronice în instituțiile statului.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (3) al [Legii nr. 122/2018](#) „dezvăluirea practicii ilegale se înscrie în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate, ținut de către angajatorii și autoritățile de examinare, al cărui model este prevăzut în **anexa nr. 3**”.

Formularul dezvăluirii externe a practicii ilegale urmează a fi completat cu aceleași date ca și formularul dezvăluirii interne indicate mai sus, cu următoarele completări: dacă anterior a fost făcută o dezvăluire internă despre practica ilegală la angajator și, eventual, care a fost rezultatul, dacă a fost recunoscut în calitate de avertizor de integritate, dacă a fost supus eventualelor răzbunări, dacă anterior a făcut o dezvăluire publică sau a transmis o dezvăluire altor autorități. După caz, se va indica data, luna, anul și cui a fost transmisă această dezvăluire.

Înregistrarea dezvăluirii practicilor ilegale

Dezvăluirea practicii ilegale se înscrie în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizorilor de integritate (în continuare Registrul) ținut de către angajatori și autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirilor.

Registrul dezvăluirilor va conține următoarele date:

- numărul și data înregistrării dezvăluirii practicii ilegale;
- descrierea practicii ilegale și a prejudiciului adus interesului public;
- denumirea entității publice/private în privința căreia se face dezvăluirea;
- după caz, mențiunea angajatului precum că în privința sa se întreprind măsuri de răzbunare (prin acțiuni, omisiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează. Se va menționa în ce constau măsurile de răzbunare și dacă cunoaște numele persoanelor care întreprind măsuri de răzbunare;
 - dacă angajatul care depune dezvăluirea practicilor ilegale a fost sau nu recunoscut în calitate de avertizor de integritate;
 - dacă angajatul a solicitat sau nu aplicarea măsurilor de protecție - dacă da, când au fost solicitate aceste măsuri;
 - măsurile de protecție aplicate avertizorului de integritate și data aplicării acestora;
 - în cazul în care dezvăluirea practicii ilegale a fost transmisă spre examinare altor autorități responsabile, potrivit competențelor, se va indica data transmiterii, dacă dezvăluirea a fost expediată spre examinare organelor de urmărire penală și dacă angajatul are vreun statut procesual, numele persoanei care a înregistrat dezvăluirea practicii ilegale, subdiviziunea din care face parte.

Pentru a fi înregistrată în Registru, dezvăluirea practicilor ilegale trebuie să întrunească următoarele condiții:

- să fie făcută de un **angajat** al unei entități publice sau private;
- să se refere la **activitatea entității al cărui angajat este**;
- să conțină informații/probe despre practicile ilegale și prejudicierea reală, iminentă sau potențială a **interesului public**;
- persoana care face dezvăluirea trebuie să se identifice (nume, prenume, locul de muncă, date de contact, iar în cazul adresării în scris a avertizării de integritate și semnătura).

De reținut! Înregistrarea unei dezvăluiri a practicilor ilegale de interes public în Registru oferă angajatului care o face **statutul de avertizor de integritate**.

Avertizările în **formă scrisă** trebuie să cuprindă:

- numele, prenumele și funcția deținută de persoana care face sesizarea;
- numele, prenumele și funcția persoanei din cadrul instituției a cărei faptă este sesizată;
- descrierea faptei/faptelor ce constituie obiectul sesizării;
- dovezile pe care se bazează sesizarea, indicarea persoanelor care dețin acele dovezi;
- persoana/persoanele implicate, dacă acestea sunt cunoscute, și este însoțită atunci când este posibil;
- înscrisuri care o susțin.

Examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale

De la data înregistrării dezvăluirii interne, persoana/subdiviziunea responsabilă examinează și verifică informațiile prezentate în dezvăluirea internă, astfel încât să garanteze confidențialitatea identității angajatului care dezvăluie o practică ilegală, în conformitate cu prevederile art. 8 din [Legea nr. 122/2018](#).

Angajatorul sau o altă autoritate responsabilă de examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale, aprobă proceduri de examinare internă conform modelului stabilit de Guvern. Obligația de a institui canale interne de comunicare a dezvăluirilor practicilor ilegale și a avertizărilor de integritate interne este obligatorie pentru entitățile mari și mijlocii, indiferent de natura activităților lor. Angajații din cadrul entităților micro și mici pot face dezvăluiri externe și publice. Ei au dreptul să beneficieze de garanțiile stabilite la art. 14 din [Legea nr. 122/2018](#).

În cadrul examinării dezvăluirii interne a practicii ilegale este necesar ca subdiviziunea responsabilă să poată solicita angajatului care a depus dezvăluirea informații suplimentare în limitele celor prevăzute la art. 11 alin. (1) din [Legea nr. 122/2018](#).

În cazul în care dezvăluirea internă conține elementele constitutive ale unei contravenții sau infracțiuni, angajatorul, în termen de 3 zile, este obligat să transmită informația cuprinsă în dezvăluirea cu privire la practicile ilegale, care amenință interesul public, Centrului Național Anticorupție sau, după caz, unei alte autorități publice competente.

Persoana/subdiviziunea responsabilă informează imediat angajatorul despre înregistrarea dezvăluirii practicii ilegale, dar nu mai târziu de următoarea zi lucrătoare celei în care a recepționat-o. În cazul în care dezvăluirea practicii ilegale vizează nemijlocit angajatorul (conducătorul entității publice sau private), persoana/subdiviziunea responsabilă informează despre aceasta imediat entitatea ierarhic superioară acesteia sau, după caz, Centrul Național

Anticorupție, precum și despre pierderea, dispariția sau distrugerea probelor ce confirmă dezvăluirea practicii ilegale.

În cazul în care informațiile expuse în dezvăluirea practicilor ilegale nu se confirmă, persoana/subdiviziunea responsabilă prezintă conducătorului entității publice sau private o notă motivată despre cele constatate și rezultatele verificării, la care va anexa materialele aferente.

Nota motivată și materialele aferente anexate se păstrează timp de 5 ani de la data emiterii acestora, în condiții care să asigure protejarea informațiilor împotriva accesului, transmiterii, distrugerii, alterării sau modificării acestora.

VI. Autoritățile responsabile de examinare a dezvăuirilor practicilor ilegale

În sensul art. 10 al [Legii nr. 122/2018](#), autoritățile responsabile de examinarea dezvăuirilor practicilor ilegale sunt:

- Angajatorii - în cazul dezvăuirilor practicilor ilegale interne;
- Centrul Național Anticorupție - în cazul dezvăuirilor practicilor ilegale externe.

Centrul Național Anticorupție, reprezintă autoritatea națională centrală care:

- a) asigură promovarea și funcționarea liniei naționale anticorupție;
- b) înregistrează dezvăuirile practicilor ilegale primite în scris, prin sistemul electronic de dezvăuire on-line, precum și pe cele primite la linia națională anticorupție, dacă acestea întrunesc cerințele de conținut prevăzute la art. 11;
- c) examinează dezvăuirile practicilor ilegale referitoare la manifestări de corupție și comunică în scris angajatului despre rezultatul examinării în termenul prevăzut la art. 12;
- d) transmite, în termen de 3 zile lucrătoare, altor entități publice, potrivit competențelor, dezvăuirile practicilor ilegale care au ca subiect alte practici ilegale decât cele prevăzute la lit. c) și constituie amenințări sau prejudicii aduse interesului public;
- e) se autosesează și înregistrează dezvăuirile practicilor ilegale făcute publice dacă acestea întrunesc cerințele de conținut prevăzute la art. 11.

Autoritățile responsabile de înregistrarea și examinarea dezvăuirilor practicilor ilegale menționate mai sus, potrivit art. 12 al [Legii nr. 122/2018](#), sunt obligate să comunice avertizorului de integritate rezultatele examinării în termen de 30 de zile de la data înregistrării. La necesitate acest termen poate fi prelungit cu încă 30 de zile, cu informarea avertizorului de integritate.

VII. Protecția avertizorilor de integritate

[Legea 122/2018](#) impune autoritățile să întreprindă măsuri ce ar proteja avertizorii de integritate de eventuale răzbunări. Protecția avertizorilor se impune, deoarece aceștia servesc interesul public și sunt în serviciul adevărului și interesului comun.

Oferirea unei protecții corespunzătoare avertizorilor poate juca un rol esențial pentru investigarea faptelor ce atentează la interesele generale ale societății și sancționarea făptuitorilor. Persoanele au obligația civică de a face publice faptele anumitor persoane care atentează la drepturile fundamentale, iar autoritățile statului au obligația de a proteja avertizorii de integritate împotriva oricăror forme de răzbunare.

Altfel spus, dacă autoritățile statului vor să obțină cooperarea avertizorilor de integritate în vederea obținerii unor informații importante despre activitățile ilegale în cadrul entităților publice și private, atunci urmează să instituie un mecanism credibil de protecție. Menționăm că avertizorii de integritate sunt mai vulnerabili în raport cu cei pe care îi demască. Or, ultimii în cele mai multe cazuri au statut profesional și financiar net superior avertizorilor.

La nivelul Uniunii Europene unul din cele mai importante documente în materia protecției avertizorilor de integritate este [Directiva \(UE\) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019, privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii](#).

Legislația Republicii Moldova, în mare parte este aliniată la rigorile legislației internaționale. Astfel, principalele acte naționale care reglementează protecția avertizorilor de integritate sunt:

- [Legea nr. 122/2018](#) privind avertizorii de integritate;
- [Hotărârea Guvernului nr. 23/2020](#) pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale, precum și o parte din prevederile din
- [Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\)](#), nr. 52/2014.

Protecția avertizorilor de integritate este un proces prin care autoritățile de protecție dispun o serie de măsuri de protecție a avertizorilor de integritate care au făcut o dezvăluire de interes public, în vederea asigurării în mod eficient a siguranței acestora.

În unele țări, protecția avertizorilor de integritate este reglementată inclusiv de legislația muncii⁸.

Confidențialitatea

Una dintre cele mai mari provocări ale instituției avertizorilor de integritate o reprezintă funcționarea eficientă a mijloacelor de sesizare și protecție. Odată ce este făcută avertizarea, se impune nevoia imperioasă de a stabili măsuri de protecție ușor de accesat de către avertizor împotriva represaliilor.

Este important ca, până la obținerea statutului de avertizor de integritate, autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirii practicilor ilegale, în sensul art. 8 al [Legii nr. 122/2018](#),

⁸ De exemplu, în Letonia, Dreptul muncii protejează avertizorii care fac sesizări privind cazuri (sau suspiciuni) de corupție la locul de muncă. Codul muncii din Slovenia asigură garanții explicite pentru angajații din sectorul privat și pentru funcționarii publici, inclusiv că nimeni nu poate fi sancționat la locul de muncă ca urmare a depunerii unei petiții. În Italia, nu legea, ci codurile interne ale celor mai mari companii din țară îi oferă protecție avertizorului de integritate. Angajații irlandezi au drepturi conferite de Codul muncii de a face recurs privind presupuse concedieri ilegale, adresat Comisiei pentru relații de muncă, care are în sarcină audierea plângerilor acestora.

să asigure **confidențialitatea identității angajatului**. Datele cu caracter personal pot fi divulgate doar în cazul urmării penale pornite în baza dezvăluirii de interes public. În acest caz, avertizorul de integritate este audiat în calitate de martor în condițiile Codului de procedură penală al Republicii Moldova sau, după caz, ale Codului contravențional al Republicii Moldova și poate beneficia de protecție în conformitate cu Legea nr. 105/2008 cu privire la protecția martorilor și altor participanți la procesul penal.

Prin urmare, autoritățile responsabile de examinarea dezvăluirii practicilor ilegale, trebuie să fie capabile să păstreze confidențialitatea, deoarece anume această măsură, la etapa preliminară, este cea mai eficientă în protecția avertizorului. La fel, păstrarea anonimatului va proteja persoana și împotriva potențialelor represii. Asigurarea anonimatului în condițiile Republicii Moldova este dificil de realizat. Factorii care cauzează acest lucru sunt: amplasarea și dimensiunea geografică, mentalitatea negativă față de cei ce fac dezvăluiri despre practici ilegale, aceștia fiind asimilați cu „turnătorii din perioada sovietică”. Din aceste considerente, angajatorul trebuie să fie cel care încurajează declararea practicilor ilegale din cadrul entității prin promovarea unor politici de confidențialitate și protecție a potențialilor avertizori de integritate.

Dreptul la protecție a avertizorului de integritate

Angajatul, care a făcut o avertizare de integritate și care este supus răzbunării (prin acțiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează, este în drept să solicite protecție de la autoritățile responsabile consacrate de lege: **angajatorii și Avocatul Poporului**.

Angajatorul în calitate de instituție de protecție poate întreprinde următoarele acțiuni, în vederea protejării avertizorului de integritate:

- întreprinde acțiuni cu caracter administrativ în vederea **încetării răzbunării** împotriva angajatului, inclusiv la locul de muncă, și a asigurării protecției acestuia ca avertizor de integritate;
- **anulează actele administrative** cu valoare de răzbunare în legătură cu dezvăluirea practicilor ilegale făcută de avertizorul de integritate.

În domeniul protecției avertizorilor de integritate **Avocatul Poporului**, conform cadrului normativ în vigoare, are următoarele atribuții:

- examinează cererea de protecție a avertizorului de integritate și contribuie la apărarea acestuia în conformitate cu prevederile [Legii nr. 52/2014](#) cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).
- în cazul dezvăluirilor publice ale practicilor ilegale, se poate sesiza din oficiu în conformitate cu art. 22 din [Legea 52/2014](#) cu privire la Avocatul Poporului, în acest caz nefiind obligatorie confirmarea statutului de avertizor de integritate.

Este important de a evidenția că art. al [Legii nr. 52/2014](#) prevede că Avocatul Poporului se sesizează din oficiu când: „(1) În cazul în care dispune de informații privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului, în cazurile de o importanță socială deosebită sau în cazul în care este necesară apărarea intereselor unor persoane care nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare, Avocatul Poporului este în drept să acționeze din oficiu. (2) În cazul în care se constată încălcări în masă sau grave ale drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului este în drept să prezinte rapoarte speciale la ședințele Parlamentului, precum și să propună instituirea unor comisii speciale care să cerceteze aceste fapte”.

În procesul de examinare și soluționare a cererilor de acordare a protecției avertizorilor de integritate, Avocatul Poporului aplică instrumentele și procedurile sale interne care, în caz de necesitate, sunt adaptate condițiilor și prevederilor [Legii 122/2018](#), fără a interveni în misiunea sa de bază. Astfel, pot fi întreprinse, în special, următoarele acțiuni:

- asigură recepționarea și examinarea solicitărilor de protecție a avertizorilor de integritate, precum și examinarea sesizărilor din oficiu privind protecția avertizorilor care au făcut dezvăluiri publice, cu condiția exprimării consimțământul 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.

Măsuri de protecție a avertizorilor de integritate

În conformitate cu dispozițiile art. 14 al [Legii 122/2018](#), odată cu acordarea statutului de avertizor de integritate angajatului și dacă acesta este supus unor amenințări, indiferent de natura acestora, de către angajator sau, după caz, Avocatul Poporului se aplică una sau mai multe măsuri de protecție:

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

Modalitățile de manifestare a răzbunării

De cele mai multe ori răzbunarea poate fi din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității în care activează avertizorul de integritate, însă nu se exclude faptul că, ar putea exista răzbunări din exteriorul instituției. Răzbunarea se poate manifesta prin: acțiuni, inacțiuni și amenințări.

Răzbunările pot fi diverse și rafinate, adesea acestea vin din partea angajatorilor, care au ca scop sancționarea celor ce au „dat din casă”. Astfel, superiorii vor încerca să urmărească și să contabilizeze cele mai mici greșeli ale angajatului care a făcut o dezvăluire publică. În instituțiile din Republica Moldova, fie că vorbim de sectorul public sau privat, cele mai frecvente represii, întâlnite sunt:

- intentarea procedurilor disciplinare pentru întârzieri cu câteva minute la serviciu, fapt ce nu se întâmplă față de alți angajați;

- suspendarea, șomajul tehnic, concedierea sau măsuri echivalente;
- retrogradarea sau blocarea promovării;
- transferul de atribuții, schimbarea localizării locului de muncă, reducerea salariului, schimbarea programului de lucru;
- evaluarea negativă a performanței sau recomandarea negativă pentru activitatea profesională desfășurată;
- aplicarea oricărei măsuri disciplinare, muștrări sau a vreunei alte sancțiuni, inclusiv a unei sancțiuni financiare;
- constrângerea, intimidarea, hărțuirea sau ostracizarea la locul de muncă;
- discriminarea, dezavantajul sau tratamentul inequitabil etc.

Examinarea cererii de solicitare a protecției

Inițierea procedurii de protecție a avertizorilor de integritate supuși răzbunării presupune următoarele acțiuni:

- depunerea cererii în scris, prin care se solicită aplicarea garanțiilor prevăzute de articolul 14 al [Legii nr. 122/2018](#) (modelul cererii este inclus la ***anexa nr. 4***);
- Avocatul Poporului sau, după caz, angajatorul, examinează în regim prioritar, în termen de cel mult 15 zile, cererea prin care se solicită protecția avertizorului de integritate. Curgerea termenului începe în ziua intrării și înregistrării cererii la autoritatea de protecție;
- în procesul de examinare a solicitării de protecție, Avocatul Poporului sau, după caz, angajatorul, poate cere solicitantului de protecție sau persoanei care întreprinde acțiuni de răzbunare informații suplimentare sau de precizare, fie prezentarea unor probe care să confirme acțiunile de răzbunare.

În urma examinării solicitării, avertizorul de integritate este informat cu privire la:

- satisfacerea cererii sale și inițierea acțiunilor de remediere;
- respingerea solicitării de protecție.

Condițiile ce urmează a fi întrunite de avertizorul de integritate, pentru a putea beneficia de protecție:

- să fie recunoscut în calitate de avertizor de integritate sau să fi făcut o dezvăluire publică a practicilor ilegale;
- să fie supus răzbunării;
- să existe legătură de cauzalitate între dezvăluirea practicilor ilegale și pretinsa răzbunare.

Autoritățile de protecție (angajatorul sau Avocatul Poporului), vor putea oferi sau recomanda, în calitate de măsuri de protecție avertizorului, doar garanțiile stipulate la art. 14 al [Legii nr. 122/2018](#). Cu excepția situației reglementate la art. 8 al [Legii nr. 122/2018](#), care stabilește că, în cazul în care avertizorul de integritate va fi audiat în calitate de martor în condițiile Codului de procedură penală, acesta poate beneficia de protecția oferită de prevederile Legii nr. 105/2008, cu privire la protecția martorilor și a altor participanți la procesul penal.

Retragerea protecției

Protecția acordată avertizorului de integritate poate fi retrasă în cazul constatării ulterioare a următoarelor situații:

- informația comunicată nu este veridică, inclusiv se demonstrează că angajatul cunoștea sau trebuia să cunoască despre caracterul fals al conținutului dezvăluirii sale (dezvăluirea nu este făcută cu bună-credință);
- pretinsa răzbunare nu este reală;
- între dezvăluirea de interes public și pretinsa răzbunare nu există legătură de cauzalitate.

Contestarea actelor autorităților de protecție

Potrivit prevederilor art. 17 al [Legii nr. 122/2018](#), actele autorităților de protecție pot fi contestate, după cum urmează:

- deciziile privind acțiunile ori inacțiunile autorităților de protecție (angajatori) se contestă în contencios administrativ, după epuizarea procedurii prealabile;
- deciziile angajatorului entitate privată (în calitate de autoritate de protecție) se contestă în procedură civilă în termen de 30 zile;
- deciziile Avocatului Poporului cu privire la examinarea sau respingerea cererii prin care se solicită protecție avertizorului nu pot fi atacate.

VIII. Răspunderea pentru încălcarea Legii privind avertizorii de integritate

Potrivit prevederilor art. 18 al [Legii nr. 122/2018](#), angajatorul, reprezentantul angajatorului sau al altor autorități responsabile de examinare sunt pasibili de răspundere disciplinară și/sau contravențională dacă:

- nu ia măsurile de asigurare a dezvoltării practicilor ilegale în cadrul entității;
- nu respectă confidențialitatea angajaților care dezvăluie practici ilegale;
- nu asigură măsuri de protecție a angajaților recunoscuți în calitate de avertizori de integritate;
- divulgă identității avertizorului de integritate persoanelor pretins responsabile de practicile ilegale pe care acesta le invocă.

Răspunderea contravențională și/sau penală poate surveni în caz de neluare a măsurilor de încetare sau de suspendare a faptelor care prejudiciază interesul public și/sau de preîntâmpinare a faptelor care pot cauza prejudicii ulterioare interesului public.

Răzbunarea împotriva avertizorului de integritate atrage răspundere contravențională sau, după caz, penală.

Repararea prejudiciilor materiale și morale cauzate avertizorului de integritate se suportă de către angajator.

IX. Examinarea în instanțele de judecată a cauzelor avertizorilor de integritate

Judecarea cauzelor cu implicarea avertizorilor de integritate va avea loc conform procedurii generale, cu aplicarea derogărilor și completărilor ce reies din conținutul [Legii nr. 122/2018](#) privind avertizorii de integritate. Luând în considerare calitatea de avertizor de integritate a uneia dintre părțile în proces, este foarte important ca judecătorii care examinează o asemenea cauză să cunoască aspectele specifice ale acestei instituții. Astfel, instanțele de judecată urmează să țină cont de particularitățile instituției avertizorului de integritate, care trebuie *privit cu bună credință până la proba contrarie*.

Particularitățile Legii speciale nu înlocuiesc, dar au ca obiectiv să completeze principiile generale de înfăptuire a justiției. Astfel, ***se impune ca instanțele de judecată să acorde o mai mare atenție principiilor supremației interesului public***, responsabilității și neadmiterii sancționării abuzive.

Obiectivul principal al instanțelor de judecată trebuie centrat pe consolidarea protecției avertizorilor de integritate și descurajarea acțiunilor de intimidare și a represaliilor. Această abordare urmează să fie aplicată atât la examinarea cauzelor cu implicarea autorităților din sectorul public, cât și a entităților din sectorul privat.

La examinarea acestor categorii de litigii instanțele naționale urmează să țină cont de garanțiile consacrate în Convenția Organizației Națiunilor Unite, împotriva corupției, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007. Accentuăm că, potrivit art. 32 al Convenției, *„fiecare stat parte ia, conform sistemului său juridic intern și în limita mijloacelor sale, măsuri corespunzătoare pentru a asigura o protecție efecace împotriva eventualelor acte de represalii sau de intimidare a martorilor și experților care depun mărturie referitor la infracțiunile prevăzute în prezenta convenție și, dacă este cazul, a rudelor și a altor persoane apropiate”*.

Totodată, instanțele de judecată vor ține cont de faptul că, dezvăluirea practicilor ilegale, este obiectul de protecție al art. 10 al CEDO. Se va reține că libertatea de exprimare privește și informațiile care șochează sau neliniștesc, aceasta fiind exigența pluralismului, toleranței și spiritului de deschidere caracteristic unei societăți democratice. La examinarea litigiilor respective se recomandă ca instanțele de judecată să țină cont de faptul că funcționarii publici, în pofida unor obligații de serviciu, rămân persoane care în calitatea lor de membri ai societății beneficiază de protecția instituită de art. 10 al CEDO - ***dreptul la libertatea de exprimare***.

La fel, instanțele naționale urmează să se ghideze de prevederile speciale ale Legii nr. 122/2018, să ofere cu precădere eficiență deplină prevederilor art. 18 alin. (5) al Legii menționate, care prevede că anume ***„angajatorului îi revine sarcina să demonstreze că măsurile întreprinse față de angajat nu au legătură cu avertizarea de integritate sau implicarea acestuia în orice calitate în raport cu o avertizare de integritate. În caz contrar, faptele angajatorului se consideră răzbunare”***.

Se recomandă instanțelor de judecată să țină cont și de concluziile Avocatului Poporului, dacă a intervenit în apărarea avertizorului de integritate. În cazurile când instanța de judecată nu va ține cont de aceste concluzii, depuse prin prisma prevederilor art. 25 al [Legii nr. 52/2014](#), instanța urmează să le motiveze temeinic, cu argumente clare la cele mai înalte standarde.

În toate cazurile, instanțele trebuie să respecte și să dea deplină eficiență prevederilor art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului - ***dreptul la un proces echitabil***.

X. Jurisprudența CtEDO cu referire la avertizorii de integritate

Ca membrii ai societății, oamenii au dreptul să primească idei și informații, să își exprime ideile și concepțiile. Este deja notoriu că, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - Curtea) reprezintă jurisdicția internațională, care examinează cauzele care implică chestiuni grave de încălcare ale drepturilor și libertăților omului, garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Jurisprudența Curții este de o aplicabilitate directă în ordinea juridică internă, fapt ce presupune că soluțiile pronunțate de magistrații forului european de justiție trebuie să fie urmărite de către instanțele de judecată naționale în practica lor judiciară pe marginea spețelor similare, fiind astfel stabilit un grad de protecție adecvat, larg sau mai îngust ca limite, drepturilor consacrate⁹.

O atenția sporită Curtea oferă protecției persoanelor ce fac o „dezvăluire a unei practici ilegale”. Ca urmare, pentru a consolida lupta în vederea prevenirii și combaterii fenomenului corupției, informații ce privesc mediul ambiant, securitatea bancară, siguranța alimentară etc. - forul european se preocupă de oferirea unei protecții adecvate avertizorilor de integritate, indiferent de apartenența acestora: sector public sau privat.

În jurisprudența sa, Curtea reiterează datoria de loialitate și discreție pe care o are angajatul față de angajator, dat fiind faptul că natura relațiilor de muncă, fie din domeniul public sau privat, presupun anumite îndatoriri. Astfel, obligația statelor nu se oprește la aceea de a permite difuzarea informațiilor, dar și la obligația statelor contractante de a proteja furnizorii de informații de interes public (avertizorii de integritate).

Curtea a recunoscut în jurisprudența sa că unii funcționari pot cunoaște informații interne, inclusiv informații secrete, a căror divulgare corespund unui puternic interes public. Prin urmare, aceștia urmează să se bucure de protecție. În pofida relației de loialitate a angajaților pe parcursul muncii desfășurate, ultimii pot cunoaște informații, inclusiv informații secrete a căror divulgare corespund unui interes public major¹⁰.

Totodată, Curtea va analiza, reieșind din circumstanțele speței, dacă reclamantul a avut la dispoziție un alt mijloc de remediere a nelegiuirilor, decât divulgarea publicului. Astfel recomandabil este ca divulgarea informației ce reprezintă o dezvăluire a practicilor ilegale să fie comunicată în primul rând superiorului, unei persoane desemnate din cadrul entității sau unui organ competent și numai în situația în care este imposibil ca această informație să fie făcută public, în ultimă instanță se va recurge la dezvăluirile publice¹¹.

În cauza ***Guja împotriva Moldovei***, Curtea Europeană a identificat ***cinci factori de evaluare a proporționalității unei interferențe a libertății de exprimare a avertizorilor***.

I. De fiecare dată, urmează să i se acorde o atenție deosebită interesului public față de informația dezvăluită. În jurisprudența sa, Curtea a catalogat ca informație ce reprezintă un interes public sporit informațiile: ce se referă la sănătate, ce se referă la atitudinea guvernului față de brutalitatea poliției, ce se referă la delapidarea fondurilor publice, ce se referă la buna administrare și înfăptuire a justiției. Se impune a remarca că activitatea instanțelor de judecată reprezintă garanția înfăptuirii justiției, fiind fundamental ca activitatea organelor judiciare să se bucure de încrederea publicului.

⁹ Manualul judecătorului pe cauze penale, autori: Mihai Poalelungi ș.a., pag. 127, Chișinău, 2013

¹⁰ Cauza Bucur și Toma v. România, din 08 ianuarie 2013

¹¹ Cauza Guja v. Republica Moldova, 12 februarie 2008

II. Al doilea factor relevant îl reprezintă **autenticitatea informațiilor dezvăluite**. Dreptul la libertatea de exprimare implică îndatoriri și responsabilități. Astfel, orice persoană care alege să facă o dezvăluire a unei informații trebuie să o verifice în prealabil cu atenție cu privire la autenticitatea acesteia.

III. Al treilea factor implică **evaluarea prejudiciului**, dacă există, suferit de autoritatea publică ca urmare a dezvăluirii și aprecierea dacă un astfel de prejudiciu a depășit interesul public de a dezvălui informațiile. Astfel, Curtea a reținut în cauza Guja v. Republica Moldova că interesul publicului de a cunoaște despre presiuni necorespunzătoare față de procuratură este atât de important într-o societate democratică încât el a prevalat asupra interesului de a menține încrederea publică în Procuratura Generală.

IV. Al patrulea factor - trebuie analizat **motivul din spatele acțiunilor angajatului** (Rezoluția 1729, 2010 Adunării Parlamentare a Consiliului Europei precizează că „avertizorul trebuie considerat că a acționat cu buna credință cu condiția să aibă motive întemeiate să creadă că informațiile divulgate sunt adevărate, chiar dacă ulterior s-a dovedit contrariul, însă cu condiția că nu a urmărit un scop ilegal). Astfel, la examinarea unui caz concret, Curtea va aprecia în special faptul dacă angajatul avea sau nu vreo nemulțumire personală în raport cu angajatorul.

V. Al cincilea factor se referă la verificarea **proporționalității interferenței**. În acest sens, Curtea impune că urmează să se facă o analiză atentă a pedepsei aplicată reclamantului și a consecințelor acesteia. Astfel, aplicarea celei mai aspre sancțiuni prevăzută de lege - încetarea raporturilor de muncă în cauza Guja v. Republica Moldova - Curtea a constatat că această sancțiune este mult prea aspră.

Anexa nr. 1
Formularul dezvăluirii interne a practicii ilegale

I. Date generale despre angajat	
Se completează de către angajat	Se completează de către angajator (persoana responsabilă de examinarea dezvăluirii)*
<p>1. Locul de muncă, subdiviziunea în care activează, funcția ocupată</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>1.</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>2. Relația cu angajatorul (contract individual de muncă sau raporturi juridice contractuale, civile)</p> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>2.</p> <hr/> <hr/> <hr/>
II. Date despre practica ilegală	
<p>1. Descrierea practicii ilegale dezvăluite</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>1.</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>2. Amenințarea/prejudicierea interesului public prin practica ilegală (în ce constă aceasta)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>2.</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

<p>3. Prezentarea probelor/informațiilor care confirmă practica ilegală dezvăluită sau indicarea modalităților de verificare a informației dezvăluite</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>3. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>4. Cu referire la această practică ilegală, ați făcut o dezvăluire publică sau o dezvăluire anterioară (transmisă altor autorități, altor persoane fizice și/sau juridice ori reprezentanților societății civile și/sau mass-mediei)? (se indică data, luna, anul și cui a fost transmisă această dezvăluire)</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>III. Recunoașterea în calitate de avertizor de integritate**</p>	
<p>Decizia: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">(Data) (Semnătura persoanei responsabile de examinarea dezvăluirii practicii ilegale)</p>	
<p>C O T O R</p> <p>Dezvăluirea internă a practicii ilegale este recepționată de către _____</p> <p>(Numele, prenumele persoanei responsabile care recepționează dezvăluirea)</p> <p>Numărul de înregistrare în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate _____</p>	

* Se verifică dacă dezvăluirea întrunește condițiile prevăzute la art. 11 alin. (1).

** Se completează de către angajator (persoana responsabilă de examinarea dezvăluirii), menționându-se dacă dezvăluirea întrunește condițiile prevăzute la art. 11 alin. (1) și angajatul este recunoscut în calitate de avertizor de integritate.

Notă: Numele, prenumele, datele de contact, iar în cazul în care dezvăluirea se face în scris, și semnătura angajatului sunt indicate pe versoul formularului.

Anexa nr. 2
Formularul dezvăluirii externe a practicii ilegale

I. Date generale despre angajat	
Se completează de către angajat	Se completează de către angajator (persoana responsabilă de examinarea dezvăluirii)*
<p>1. Locul de muncă, subdiviziunea în care activează, funcția ocupată</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>1. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>2. Relația cu angajatorul (contract individual de muncă sau raporturi juridice contractuale, civile)</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>2. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
II. Date despre practica ilegală	
<p>1. Descrierea practicii ilegale dezvăluite</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>1. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>2. Amenințarea/prejudicierea interesului public prin practica ilegală (în ce constă aceasta)</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>2. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>3. Prezentarea probelor/informațiilor care confirmă practica ilegală dezvăluită sau indicarea modalităților de verificare a informației dezvăluite</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>3. _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>4. Cu referire la această practică ilegală, ați făcut anterior o dezvăluire internă (la angajator)?</p> <p><input type="checkbox"/> Da</p> <p><input type="checkbox"/> Nu</p> <p>În cazul în care bifați „Da”, indicați:</p> <p>Data, luna, anul depunerii _____</p>	

Care a fost rezultatul examinării de către angajator a dezvăluirii practicii ilegale, și anume:

1. Ați fost recunoscut în calitate de avertizor de integritate?

Da
 Nu

2. Ați fost supus răzbunării (prin acțiuni, inacțiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activați? (Se indică care sunt măsurile de răzbunare și numele persoanelor care întreprind măsuri de răzbunare.)

3. Situația la locul de muncă vă este/v-a fost înrăutățită în legătură cu avertizarea de integritate pe care ați făcut-o?

Nu
 Da. În ce constă aceasta? _____

5. Cu referire la această practică ilegală, ați făcut o dezvăluire publică sau o dezvăluire anterioară (transmisă altor autorități, altor persoane fizice și/sau juridice ori reprezentanților societății civile și/sau mass-mediei)? (Se indică data, luna, anul și cui a fost transmisă această dezvăluire.)

III. Recunoașterea în calitate de avertizor de integritate**

Decizia: _____

(Data) (Semnătura persoanei responsabile de examinarea dezvăluirii practicii ilegale)

C O T O R

Dezvăluirea externă a practicii ilegale este recepționată de _____

(Numele, prenumele persoanei responsabile care recepționează dezvăluirea)

Numărul de înregistrare în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate

* Se verifică dacă dezvăluirea întrunește condițiile prevăzute la art. 11 alin. (1).

** Se completează de către angajator (persoana responsabilă de examinarea dezvăluirii), menționându-se dacă dezvăluirea întrunește condițiile prevăzute la art. 11 alin. (1) și angajatul este recunoscut în calitate de avertizor de integritate.

Notă: Numele, prenumele, datele de contact, iar în cazul în care dezvăluirea se face în scris, și semnătura angajatului sunt indicate pe versoul formularului.

**Modelul Registrului dezvăluirilor practicilor ilegale
și al avertizărilor de integritate**

Nr. crt.	Numărul și data de înregistrare a dezvăluirii practicii ilegale	Descrierea practicii ilegale și a prejudicierii interesului public	Denumirea entității publice/private în privința căreia se face dezvăluirea	Dacă angajatul a menționat că în privința sa se întreprind măsuri de răzbunare (prin acțiuni, inacțiuni sau amenințări) din partea angajatorului sau a unei alte persoane din cadrul entității publice sau private în care activează:		Este sau nu recunoscut angajatul care depune dezvăluirea practicilor ilegale în calitate de avertizor de integritate	A solicitat sau nu angajatul aplicarea măsurilor de protecție a avertizorilor de integritate. Măsurile solicitate și data solicitării de	Măsurile de protecție aplicate avertizorului de integritate, data aplicării	Dacă dezvăluirea practicii ilegale a fost transmisă pentru examinare altor autorități de examinare, potrivit competențelor, data transmiterii	Dacă dezvăluirea practicii ilegale a fost transmisă pentru examinare organelor de urmărire penală și dacă angajatul are vreun statut procesual	Numele persoanei care a înregistrat dezvăluirea practicii ilegale, subdiviziunea din care face parte
				măsurile de răzbunare	numele persoanelor care întreprind măsuri de răzbunare						

CERERE
de solicitare a protecției avertizorului de integritate

Subsemnatul/subsemnata, _____,
(nume, prenume)

angajat(ă) în cadrul _____,
(se indică denumirea entității (organizației/instituției))

deținător/deținătoare a(l) statutului de avertizor de integritate acordat în temeiul:

alin. (2) art. 11 din Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate;

alin. (5) art. 11 din Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate

(se indică denumirea autorității care a acordat statutul de avertizor de integritate)

de la data de _____, solicit acordarea garanțiilor de protecție prevăzute la art. 14 din Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate.

În privința mea au avut loc acțiuni de răzbunare în legătură cu avertizarea de integritate depusă, care s-au manifestat prin:

(se descriu în mod expres măsurile de răzbunare, precum și numele, prenumele și funcția persoanelor care au recurs la acțiuni de răzbunare)

În vederea respectării drepturilor mele și încetării acțiunilor de răzbunare, solicit aplicarea uneia sau cumulativ unora dintre următoarele garanții:

transferul, cu menținerea specificului de activitate, al subsemnatului/subsemnatei sau al persoanei care întreprinde acțiuni de răzbunare _____,
(se indică numele, prenumele și funcția persoanei)

pe perioada examinării cererii de acordare a protecției, într-o altă subdiviziune în care activează/subdiviziune care desfășoară o activitate conexă

(se indică denumirea entității și a subdiviziunii)

sancționarea persoanei care a întreprins acțiuni de răzbunare în legătură cu avertizarea de integritate sau dezvăluirea practicilor ilegale _____;
(se indică numele, prenumele și funcția persoanei)

sancționarea conducătorului entității (publice sau private) pentru neasigurarea măsurilor de protecție _____;
(se indică numele, prenumele și funcția persoanei)

anularea sancțiunii disciplinare, constatată de către angajator sau, după caz, de către instanța de contencios administrativ, aplicată subsemnatului/subsemnatei ca urmare a unei dezvăluiri publice făcute cu bună-credință

_____;
(se indică categoria sancțiunii aplicate, instituția care a decis aplicarea și data aplicării sancțiunii)

despăgubirea prejudiciilor materiale și morale suportate în urma răzbunării

(se menționează categoria prejudiciilor suportate și valoarea prezumtivă a acestora)

Anexez la prezenta cerere de protecție următoarele documente/probe care demonstrează acțiunile de răzbunare întreprinse în privința mea:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

(data)

(semnătura)

Date de contact:

Localitate: _____

Raion: _____

Cod poștal: _____

Telefon: _____

Fax: _____

E-mail: _____