



# Observator de politici publice

## Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

*Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.*

*Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.*

### **Proiectul de lege privind avertizorii de integritate ar putea să nu eficientizeze mecanismul avertizării**

Proiectul de lege privind avertizorii de integritate a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, autor nemijlocit fiind Ministerul Justiției.

Potrivit Notei informative, Proiectul este impus, în special, de necesitatea: executării angajamentelor asumate, în special prin Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrarea Europeană pe data de 4 august 2022; armonizării cadrului normativ național cu prevederile Directivei Uniunii Europene (UE)2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii; tratării deficiențelor normative identificate în Legea nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate.

Totuși, elaborarea Proiectului ar fi trebuit să fie precedată de un studiu de cercetare. Statisticile în materie sunt foarte modeste, fapt care ar putea fi determinat atât de deficiențele

normative, cât și de cele instituționale. Menținerea aceluiași cadru instituțional trebuie să fie fundamentată suplimentar, or autoritățile-cheie în domeniu (Centrul Național Anticorupție și Oficiul Avocatului Poporului) nu au obținut performanțe în examinarea dezvăluirilor practicilor ilegale, dar nici în protecția avertizorilor de integritate. De asemenea, este regretabilă lipsa analizei impactului de reglementare, or Proiectul va avea impact asupra activității de întreprinzător.

Este de menționat că autoritățile nu au respectat, la toate etapele legiferării, exigențele menite să asigure transparența în procesul decizional. Pentru avizarea Proiectului, Ministerul Justiției, dar și Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, acordase termene mai restrânse decât cele prevăzute de art. 12 alin. (2) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373/2005.

De asemenea, dintre recomandările speciale, este de remarcat necesitatea completării Proiectului cu norme care ar clarifica statutul facilitatorului, dar și mecanismul de supraveghere și control al respectării prevederilor. Ar fi important de concretizat autoritatea care va veghea asupra implementării prevederilor, inclusiv prin colectarea și generalizarea statisticilor.

### **I. Considerații generale**

#### **Autorul proiectului**

Proiectul de lege privind avertizorii de integritate a fost înregistrat de către Parlament la 30 martie 2023.<sup>1</sup> Proiectul a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern. Autorul

<sup>1</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege privind avertizorii de integritate, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeaclegislative/tabid/61/LegislativId/6406/language/ro-RO/Default.aspx>

nemijlocit al proiectului este Ministerul Justiției, fapt care corespunde exigențelor tehnicii legislative. În conformitate cu art. 23 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (în continuare – Legea nr. 100/2017), Guvernul, inclusiv prin intermediul ministerelor și altor autorități administrative centrale, poate iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile/domeniul de activitate, care le revin. Proiectul vizează domeniul anticorupție și integritate, domeniu, care în virtutea pct. 6 subpct. 15) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017, ține de activitatea autorului.

### **Categoria actului**

Potrivit clauzei de adoptare, Proiectul este promovat în calitate de lege organică, fapt care corespunde exigențelor tehnicii legislative. Prin art. 31 alin. (2) din Proiect, se propune abrogarea Legii nr. 122/2018 privind avertizorii de integritate (în continuare – Legea nr. 122/2018), aceasta constituind lege organică. Potrivit art. 67 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, abrogarea actului normativ este dispusă printr-un act separat de aceeași forță juridică sau forță juridică superioară.

### **Transparența în procesul decizional**

Autoritățile nu au respectat, la toate etapele legiferării, exigențele menite să asigure transparența în procesul decizional. Pentru avizarea Proiectului, Ministerul Justiției, dar și Comisia securitate națională, apărare și ordine publică, acordase termene mai restrânse decât cele prevăzute de art. 12 alin. (2) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373/2005.

### **Nivelul de fundamentare a Proiectului**

Proiectul necesită o fundamentare suplimentară.

În corespundere cu art. 30 din Legea nr. 100/2017, proiectul actului normativ elaborat trebuie să fie însoțit de o Notă informativă, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente:

- denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- fundamentarea economico-financiară;
- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare;
- avizarea și consultarea publică a proiectului;
- constatările expertizelor, dacă acestea au fost efectuate.

Potrivit Notei informative, Proiectul este impus, în special, de necesitatea:

- executării angajamentelor asumate, în special prin Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrarea Europeană pe data de 4 august 2022;
- armonizării cadrului normativ național cu prevederile Directivei Uniunii Europene (UE)2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii;
- tratării deficiențelor normative identificate în Legea nr. 122/2018.

Totuși, elaborarea Proiectului ar fi trebuit să fie precedată de un studiu de cercetare. În conformitate cu art. 25 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acesteia privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.

În speță, ar fi importantă analiza rezultatelor obținute urmare a implementării Legii nr. 122/2018. Statisticile în materie sunt foarte modeste, fapt care ar putea fi determinat atât de deficiențele normative, cât și de cele instituționale. Menținerea aceluiași cadru instituțional trebuie să fie fundamentată

suplimentar, or autoritățile-cheie în domeniu (Centrul Național Anticorupție și Oficiul Avocatului Poporului) nu au obținut performanțe în examinarea dezvoltărilor practicilor ilegale, dar nici în protecția avertizorilor de integritate. De asemenea, este regretabilă lipsa analizei impactului de reglementare, or Proiectul, pornind de la noțiunile de angajat și angajator, cuprinse în art. 3, ar putea avea impact asupra activității de întreprinzător.

## II. Considerații speciale

Cu referire la conținutul nemijlocit al Proiectului, au fost reținute mai multe, unele rămânând actuale și la etapa dezbaterii proiectului în Parlament.

**La art. 1 alin. (2)** – de revăzut textul. În actuala redacție, textul este neclar.

**La art. 2** – de revăzut textul. Sporirea cazurilor de dezvoltări de încălcări ale legii și a altor dezvoltări de interes public nu este cel mai potrivit scop de urmărit. Trebuie să ne îngrijim nu atât de cantitatea dezvoltărilor, cât de calitatea protecției oferite avertizorilor de integritate. În opinia noastră, prin Proiect, s-ar urmări prevenirea și combaterea corupției prin: a) promovarea climatului de integritate în sectoarele publice și private; b) asigurarea protecției avertizorilor de integritate, inclusiv sancționarea răzbunărilor împotriva acestora.

**La art. 3** – de revăzut definiția noțiunii „context profesional”. Există categorii de persoane care ar putea efectua o avertizare în afara activităților profesionale, cum ar fi beneficiarii serviciilor sociale sau acționarii. Eventual, de expus textul în următoarea redacție: „activități profesionale și alte activități, actuale sau anterioare ...”.

**La art. 12 alin. (6)** – de revăzut termenul. Termenul de 6 luni de comunicare a rezultatelor examinării dezvoltării este excesiv de extins. În opinia noastră, ar fi oportună menținerea termenului actual – 30 de zile, cu eventuala extindere a acestui termen cu încă 30 de zile.

**La art. 14 alin. (1)** – de revăzut textul astfel încât să fie clar cine transmite dezvoltările altor autorități. Eventual, de expus textul în următoarea redacție: „Autoritatea responsabilă de primirea și examinarea dezvoltărilor externe și publice de încălcări ale legii este Centrul Național Anticorupție, în limitele competenței. Dacă dezvoltările îi excede limitele competenței, Centrul Național Anticorupție o transmite spre examinare entității publice competente, în

termen de 3 zile lucrătoare, cu respectarea confidențialității.”

**La art. 18 alin. (1)** – de specificat autoritatea care recunoaște calitatea de avertizor de integritate în cazul dezvoltării publice de încălcări ale legii. Altfel, există riscul neaplicării normelor, acestea fiind excesiv de discreționare.

**La art. 19** – de revăzut structura textului. În conformitate cu art. 51 alin. (6) din Legea nr. 100/2017, în cazul unei structuri complexe a actului normativ, alineatul poate fi divizat mai întâi în puncte însemnate cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, urmate de o paranteză. La rândul lor, punctele pot fi divizate în litere, însemnate succesiv cu litere latine mici, urmate de o paranteză.

**La art. 31 alin. (3) lit. b)** – prezumând că entitățile, care cad sub incidența Legii nr. 122/2018, dețin canale interne de comunicare a dezvoltărilor, dar și proceduri interne, de substituit cuvintele „vor institui” cu cuvintele „vor revedea”, precum și de substituit cuvintele „vor stabili” cu cuvintele „vor revizui”.

De asemenea, **Proiectul necesită a fi completat** cu norme care ar clarifica:

- statutul facilitatorului;
- mecanismul de supraveghere și control al respectării prevederilor. Ar fi important de concretizat autoritatea care va veghea asupra implementării prevederilor, inclusiv prin colectarea și generalizarea statisticilor.

	<b>TRANSPARENCY INTERNATIONAL MOLDOVA</b>	Tel. 0696646492, E-mail: <a href="mailto:office@transparency.md">office@transparency.md</a>
	Str. „31-August 1989”, nr.98, of. 205, Chișinău, MD-2004, Republica Moldova	

[www.transparency.md](http://www.transparency.md)