

**UNELE ASPECTE TEORETIC-PRACTICE PRIVITOR LA INSTITUȚIA
AVERTIZORULUI DE INTEGRITATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN
PRISMA REGULAMENTULUI-CADRU**

Oleg POALELUNGI,
doctor în drept, lector la Catedra de drept public
Universitatea de Stat din Comrat,
Parascovia POALELUNGI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

***Sumar:** În rezultatul realizării mai multor angajamente de ordin interstatal, Republica Moldova devine țara cu propria instituție a avertizorului de integritate. Traducerea în viață a acestei instituții este un proces facil care se realizează prin prisma cercetărilor științifice continuitatea cărora permite perfecționarea materiei abordate creându-se astfel premise pentru o acțiune perfectă și uniformă a reglementărilor juridice ce o compun. Lucrarea propusă de autori cu genericul **Unele aspecte teoretic-practice privitor la Instituția avertizorului de integritate în Republica Moldova prin prisma Regulamentului-cadru** este rezultatul unor cercetări de analiză a actelor normativ-juridice adoptate de Republica Moldova în domeniul avertizorului de integritate. Rezultatele cercetărilor sunt îndreptat asupra cunoașterii procesului de prevenire a corupției și încurajare a integrității funcției publice contribuind astfel la crearea unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient.*

***Palabras clave:** delatores, funcionario público, instituciones públicas, integridad, la prevención de la corrupción, deontología profesional.*

***El sumario:** Finalmente, República de Moldova es el país con su propia institución „el delator de integridad”, al finalizar más compromisos. La aplicación de esta institución es un proceso fácil lo cual se logra a través de la investigación científica, continuidad que permite la mejora el sujeto investigado, creando así premisas para una acción perfecta, uniforme y regulaciones legales, que esta formando. El trabajo propuesto por los autores titulado **Algunos aspectos teóricos y prácticos con referencia a la institución delator de integridad en la República de Moldova a través el Reglamento-cadru**, la investigación es el resultado del análisis de los instrumentos normativos y legales adoptadas por República de Moldova en el delator. Los resultados de la investigación están dirigidas en el conocimiento sobre el proceso de prevención de la corrupción y fomentar la integridad de la función pública contribuyendo así a crear un servicio público estable, profesional, imparcial, transparente y eficiente.*

Cuvinte cheie: *avertizor de integritate, funcționar public, instituții publice, comportament integru, prevenirea corupției, deontologie profesională.*

Prin exercitarea funcției de administrare a unei instituții publice se urmărește crearea sau consolidarea unei culturi a integrității însoțită de un set de proceduri și practici, care ghidează modul în care personalul ei acționează [1].

Funcționarea în interesul public nu poate fi lăsată în voia guvernelor. De aceea Legea avertizorului de integritate – „whistleblower law” este născută din necesitatea de a oferi cetățenilor un instrument legal de luptă împotriva derapajelor instituțiilor publice [2].

Instituția ***Avertizorului de integritate*** este nouă atât pentru Republica Moldova cât și pentru statele membre ale Uniunii Europene. Acest lucru este confirmat în raportul prezentat de Transparency International din 2013 în care se fixează că „numai patru țări dispun de cadru legal pentru protecția avertizorilor de integritate: Luxemburg, România, Slovenia și Regatul Unit (UK). Dintre celelalte 23 de state din UE, 16 au protecții juridice parțiale pentru angajații care vin să raporteze fărâdelegi, iar cele șapte au rămas, fie foarte limitate în reglementări sau denotă cadru juridic inexistent”[3].

În Statele Unite ale Americii, această instituție se evidențiază din 1989 prin Legea privind protecția avertizorului de integritate intitulată „*Whistleblower Protection Act of 1989*”[4], rezultată din reforma sectorului public, *The Civil Service Reform Act of 1978* [4], ulterior completată de Legea din 27 noiembrie 2012, *The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012* [5].

Astfel, fiind o instituție nouă pentru Republica Moldova, istoricul acesteia începe odată cu ratificarea de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 542 din 19.12.2003[6] a Convenției civile privind corupția, adoptată la 4 noiembrie 1999, de Consiliul Europei la Strasbourg.

În art. 9 al Convenției se stipulează că „*fiecare parte prevede în dreptul său intern o protecție adecvată împotriva oricărei sancțiuni nejustificate față de salariații care, de bună-credință și pe bază de suspiciuni legitime, denunță faptele de corupție persoanelor sau autorităților responsabile*”[7]. Ulterior, pentru a asigura un cadru normativ în concordanță cu art. 9 din Convenție, Parlamentul Republicii Moldova, la 25.11.2011 adoptă Legea nr. 231 privind aprobarea **Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016** [8], iar la 06.02.2012 adoptă Hotărârea nr.6 **privind aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016** [9].

În scopul realizării acestor prevederi legale, Guvernul Republicii Moldova la 09.09.2013 prin Hotărârea nr.707 aprobă *Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate*[9], care devine un instrument pentru autoreglarea sistemului de integritate în cadrul administrației publice și a serviciilor publice printre care se

numără Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Centrul Național Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne [8]. În așa mod, statul și-a realizat obligațiunea asumată vizavi de organismele internaționale privind crearea în interiorul său a mecanismului de funcționare a sistemului avertizorilor de integritate punctul de reper fiind Regulamentul cadru privind avertizorii de integritate[9].

Analiza Regulamentului cadru relevă o structură a acestuia compusă din mai multe compartimente. Conform acestui document juridic, **avertizarea** este considerată informarea despre comiterea actelor ilegale, făcută benevol, cu bună-credință și în interes public, în formă scrisă sau verbală persoanelor și/sau organelor competente pentru primirea, înregistrarea și examinarea acestor informații [9].

Analizând această noțiune constatăm, că Guvernul înaintează anumite cerințe privitor la forma avertizării și anume:

1. Avertizarea trebuie expusă în formă verbală sau scrisă.
2. Trebuie să conțină date despre fapte ilegale.
3. Să conțină date despre locul săvârșirii faptelor ilegale sau locul în care acestea urmează să se săvârșescă.
4. Să conțină date despre locul de muncă a persoanei bănuite în săvârșirea faptei ilegale și statutul său la locul de muncă.
5. Să conțină informație despre afectarea interesului public (și nu a celui personal).

În așa mod, Guvernul specifică anumite compartimente care în comun formează modul de expunere a acestuia, adică formează forma avertizării. Totodată Guvernul înaintează cerințe și față de acțiunile persoanei care face avertizarea. Astfel conform regulamentului:

1. Avertizorul trebuie să acționeze binevol.
2. Trebuie să acționeze cu bună credință, adică să fie convins că fapta pe care o declară constituie încălcare de lege.
3. Trebuie să acționeze în interes public și nu personal. Interesul public substanțial se observă la descrierea faptelor pe care avertizorul le poate declara la organele competente ca fiindu-i cunoscute că sunt rezultatul acțiunilor ilegale comise de funcționarii din cadrul instituției în care activează.
4. Avertizarea trebuie făcută persoanelor sau organelor competente pentru primirea, înregistrarea și examinarea acestor informații.

Analiza elementelor sistematizate în funcție de forma și acțiunile subiectului denotă că avertizarea trebuie să includă în sine toate satisfacțiile la cerințele înaintate de Guvern prin intermediul regulamentului. Lipsa uneia din condițiile enumerate, va schimba regimul avertizării transformând-o din avertizare în sesizare plângere, denunț, demers etc.

Totodată, prin intermediul regulamentului sunt înaintate și cerințe privitor la persoana care face avertizarea și obiectul avertizării. Conform regulamentului, statutul de avertizor de integritate poate să-l aibă nu orice persoană. Un asemenea statut îl poate obține numai persoana din cadrul unei autorități publice care a aflat despre fapte ilegale comise în cadrul instituției unde activează.

Restul persoanelor, cetățeni ai Republicii Moldova care nu dețin funcții în organele statului dar care sesizează organele competente despre faptele ilegale comise de funcționari sunt considerați subiecți ai raporturilor juridice procesual penale care la fel pot obține protecție pentru sesizarea făcută în ordinea prevăzută de Codul de procesual penală.

Cercul de persoane care conform regulamentului pot obține statutul de avertizor și în consecință vor putea pretinde la protecție conform Regulamentului sunt:

1. *funcționarul public.*
2. *funcționarul public cu statut special.*
3. *persoanele cu funcții de demnitate publică.*
4. *alte persoane care prestează servicii publice.*

Altfel, avertizorul în primul rând este persoana angajată într-o autoritate publică a statului unde de la momentul angajării se investește cu anumite drepturi și obligațiuni care-i formează statutul său juridic de *funcționar public, funcționar public cu statut special, persoană cu funcție de demnitate publică, alte persoane care prestează servicii publice.*

Privitor la obiectul avertizării, vom menționa că avertizare poate fi nu orice informație despre fapte ilegale ci numai doar informația despre comiterea sau intenția de a comite:

1. fapte de corupție.
2. fapte de comportament corupțional.
3. fapte conexe corupției.
4. Informația despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor.
5. Informația despre nerespectarea regulilor privind declararea proprietății.
6. Informația despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese.

În viziunea noastră, anume acestor categorii de relații statul le acordă o protecție prioritară prin respectarea cărora se creează un serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient.

Urmează să menționăm despre necesitatea distincției dispozițiilor Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate[9] și ale Codului penal [10], Codului contravențional [11], Codului de conduită a funcționarului public [12], Legea cu privire la conflictul de interese [13], Legea privind declararea averii și intereselor personale [14]. De exemplu. În cadrul Centrului Național Anticorupție în baza Hotărârii Guvernului nr.707 din 09.09.2013 a fost elaborat și acționează

Regulamentul privind avertizorii de integritate [15] aprobat la 30 aprilie 2013. Conform acestui document, organul competent să înregistreze și să examineze toate avertizările parvenite de la angajați este Direcția securitate internă a Centrului. În cazul când Direcția este sesizată despre Neasigurarea comunicării între autorități și persoanele cu dizabilități auditive, după necesitate, cu serviciile acordate de către un interpret mimico-gestual, informația parvenită nu va constitui avertizare în sensul Regulamentului privind avertizorul de integritate al CNA cât și a Regulamentului cadru. Angajatul care a făcut o asemenea sesizare nu va putea solicita aplicarea măsurilor de protecție prevăzute de Regulamentul cadru cum în cazul de avertizare deoarece fapta exprimată în „Neasigurarea comunicării între autorități și persoanele cu dizabilități auditive, după necesitate, cu serviciile acordate de către un interpret mimico-gestual”, constituie o contravenție fixată în art.312/1 Cod contravențional [12]. În cazul dat Direcția securitate internă va acționa conform normelor generale ale Codului contravențional prevăzut de art.16.

Așa dar, Regulamentul-cadru privind avertizorii de integritate[9], este strict orientat doar persoanelor încadrate în instituțiile publice având obiectul său de reglementare și anume protecția persoanei care ocupă o funcție publică în cadrul unei instituții publice și care sesizează organele competente despre comiterea faptelor de corupție, comportament corupțional și conexe corupției, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese la locul de muncă.

Scopul reglementării îl constituie - cointeresarea personalului administrației publice în lupta cu corupția, în principal prin -adoptarea unei atitudini reactive față de fenomenul corupției.

Cunoașterea și implementarea Regulamentului privind avertizorii de integritate ar trebui să aducă un plus de integritate și calitate guvernării și administrației publice. Datorită implementării instituției date va crește și responsabilitatea administrației publice deoarece cazurile de corupție, conflicte de interese, incompatibilitate sau încălcare a Codului de conduită nu reprezintă probleme individuale, izolate, ale unei anumite persoane, ci probleme de administrare.

Încurajarea integrității și prevenirea corupției este una dintre funcțiile administrării publice, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Soluția nu poate fi decât asumarea de către conducătorii instituțiilor publice a problematicii integrității la nivelul organizației. Această atitudine trebuie să depășească nivelul asumării declarative a principiului „toleranței zero” și să se manifeste prin măsuri concrete de descurajare a actelor de corupție [1]. Administrația în cadrul căreia se practică asemenea standarde este una care se preocupă de propria sa calitate și de creșterea gradului de responsabilitate față de cetățeni [1].

În concluzie raționalizăm următoarele aspecte:

✓ Ideea că există o lege care protejează persoanele care ies public pentru a deconspira presupuse activități ilegale, neregulamentare sau abateri de la misiunea instituției în dauna interesului public este ceva plauzibil pentru Republica Moldova. Interesul public trebuie să fie apărat.

✓ Dezvăluirea publică a eventualelor incorectitudini comise în instituții publice este un act necesar. Statul trebuie să ajute potențialii avertizori să-și organizeze inițiativa într-un mod cât mai realist pentru a maximiza efectele pozitive și a reduce riscurile. Decizia de a semnală nereguli sau ilegalități nu este ușor de luat și probabil cei care abandonează sunt mai numeroși decât cei care acționează. Poate că acest mecanism de protecție îi va ajuta pe unii să identifice cele mai sigure forme de avertizare publică atunci când vor simți că e nevoie. Iar nevoie este.

Un element favorizant în lupta anticorupție îl constituie existența unor măsuri de protecție a avertizorilor de integritate și cunoașterea acestor măsuri de către personalul instituției [1]. Funcționarul public trebuie să înțeleagă că un whistleblower joacă un rol deosebit de important în lupta împotriva corupției. Programul propriu de prevenire și combatere a corupției a plecat de la premisa că multe situații de risc pot fi evitate prin buna cunoaștere a procedurilor de lucru, a legislației în domeniu și a tipului de răspuns așteptat și necesar într-o situație de risc.

✓ Spiritul deontologic al funcționarului public este acordat de stat, în ceea ce privește integritatea instituțiilor publice. Funcționarului public i se acordă un rol important în lupta anticorupție și în promovarea eticii în administrație, prin protejarea celor care contribuie la acest efort. Prin urmare, toți angajații trebuie să-și îndeplinească îndatoririle de serviciu într-o manieră imparțială și corectă. Comportamentul corupt intră în contradicție cu astfel de îndatoriri și aduce atingere reputației serviciului public, distruge încrederea în imparțialitatea și obiectivitatea administrației publice și, prin urmare, baza pentru a trăi împreună ca o comunitate. Din acest motiv, fiecare angajat are sarcina de a acționa într-un mod care să ofere un exemplu pentru colegi, superiori și public.

✓ Corupția poate fi prevenită și combătută numai în cazul în care toată lumea își asumă responsabilitatea și toți au ca obiectiv comun un loc de muncă fără corupție. Acest lucru înseamnă că trebuie să ne asigurăm că terți nu au nici o posibilitate de influențare necinstită în procesul de luare a deciziilor. Aceasta presupune, de asemenea și neacoperirea colegilor corupți dintr-un sentiment greșit de solidaritate sau loialitate. Toată lumea este obligată să participe la descoperirea activităților ilegale și trebuie să contribuie la formarea unei imagini instituționale pozitive.

Bibliografie:

1. Radu Nicolae, Valerian Stan. Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrație publică. Editor: Centrul de Resurse juridice, 2015. p.12.
2. Dan Mihail. Ghidul avertizatorului de integritate din instituțiile publice de presă (radio, televiziune, agenție de presă). FreeEx al ActiveWatch - Agenția de Monitorizare a Presei. București, 2012, p.2.
3. Mark Worth, Whistleblowing in Europe legal protections for whistleblowers in the UE, Transparency International, 2013, p.5.
4. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>;
5. <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/s743#>.
6. LEGEA REPUBLICII MOLDOVA nr.542 din 19.12.2003, pentru ratificarea Convenției civile privind corupția. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova 26.12.2003, nr.006.
7. www.procuratura.md/.../Conventia%20europena%20civila%20priv...
8. LEGEA REPUBLICII MOLDOVA nr.231 din 25.11.2011, privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova 06.01.2012, nr.1-6.
9. HOTĂRÂREA Guvernului Republicii Moldova nr.707 din 09.09.2013, pentru aprobarea Regulamentului – cadru privind avertizorii de integritate. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2013, nr.198-204.
10. COD nr.985 din 18.04.2002, Codul penal al Republicii Moldova. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74.
11. COD nr.218 din 24.10.2008, Codul contravențional al Republicii Moldova. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr.3-6.
12. LEGEA REPUBLICII MOLDOVA nr. 25 din 22.02.2008, privind Codul de conduită a funcționarului public. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr.74-75.
13. LEGEA REPUBLICII MOLDOVA nr.16 din 15.02.2008, cu privire la conflictul de interese. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr.94-96.
14. LEGEA REPUBLICII MOLDOVA nr.133 din 17.06.2002, privind declararea averii și intereselor personale. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2016, nr.124-125.
15. http://cna.md/sites/default/files/combatere/regulamentul_privind_avertizorii.pdf.