



Bruxelles, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

Consolidarea protecției denunțătorilor la nivelul UE

1. Introducere

Marile scandaluri din ultimii ani și din ultimele luni, de la LuxLeaks la Panama Papers și Paradise Papers, Dieselgate sau Cambridge Analytica, ne-au atras atenția asupra modului în care neregulile din interiorul organizațiilor sau al întreprinderilor, din sectorul public și privat, pot aduce prejudicii grave interesului public. În multe cazuri, aceste scandaluri și daunele pe care le-au cauzat mediului, sănătății și siguranței publice, precum și finanțelor publice la nivel național sau european au devenit cunoscute datorită unor persoane care au semnalat neregulile pe care le-au identificat în cadrul activității lor. Acești denunțatori („whistleblowers”) își riscă adesea cariera și mijloacele de subsistență și, în unele cazuri, suferă repercusiuni grave și îndelungate asupra situației lor financiare, de sănătate, reputaționale și personale. Garantarea faptului că denunțatorii sunt protejați în mod corespunzător este un element esențial pentru prevenirea neregulilor și apărarea interesului public.

De asemenea, denunțatorii reprezintă o sursă esențială pentru jurnalismul de investigație. Denunțatorii se adresează adesea jurnaliștilor atunci când preocupările lor cu privire la o neregulă nu sunt luate în seamă și singura lor opțiune este aceea de a le face publice. Garantarea rolului de supraveghere pe care jurnalismul de investigație îl îndeplinește într-o societate democratică impune nu numai protejarea confidențialității surselor, ci și protejarea denunțatorilor împotriva represaliilor, în cazul în care identitatea acestora este făcută publică.

În acest context, Comisia stabilește un cadru de politică pentru a consolida protecția denunțatorilor la nivelul UE și propune o „directivă privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii”¹. În acest sens, Comisia se bazează pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la libertatea de exprimare și pe Recomandarea Consiliului Europei din 2014 privind protecția denunțatorilor² care definește principiile menite să ghideze statele membre atunci când introduc sau revizuiesc norme privind denunțatorii care raportează sau divulgă informații cu privire la amenințări sau prejudicii aduse interesului public³. Aceste principii includ componente esențiale pentru instituirea unor norme eficace și echilibrate care să protejeze denunțatorii reali, oferind în același timp garanții și căi de atac pentru cei afectați de rapoarte inexacte sau răuvoitoare⁴.

În ultimii ani, unele dintre aceste standarde au fost preluate de o serie de state membre ale UE. Unele state membre au în vigoare o legislație cuprinzătoare în materie⁵. Alte state membre oferă doar protecție sectorială, de exemplu în lupta împotriva corupției sau doar pentru sectorul public. Unele state membre iau în prezent în considerare o nouă legislație pentru a introduce sau a consolida protecția denunțatorilor.

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ A se vedea, de asemenea, Rezoluția 2170 (2017) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei intitulată „Promovarea integrității în guvernanta pentru combaterea corupției politice”

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> și

Rezoluția 2060 (2015) intitulată „Îmbunătățirea protecției avertizorilor”

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Standardele de protecție a denunțatorilor sunt stabilite în continuare în instrumente internaționale precum Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției din 2004, la care UE și toate statele sale membre sunt părți, precum și Convenția civilă și Convenția penală privind corupția ale Consiliului Europei din 1999.

⁵ Franța, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Țările de Jos, Suedia, Slovacia și Regatul Unit.

Elemente de protecție a denunțătorilor au fost deja introduse în anumite instrumente ale UE, în domenii precum serviciile financiare, siguranța transporturilor și protecția mediului, în care a existat o nevoie urgentă de a se asigura că dreptul Uniunii este pus în aplicare în mod adecvat. Directiva privind secretele comerciale⁶ protejează denunțătorii care dezvăluie un secret comercial în scopul de a proteja interesul public, prin exonerarea acestora de răspundere.

În ansamblu, protecția denunțătorilor care este disponibilă în prezent în UE este fragmentată la nivelul statelor membre și inegală între domeniile de politică. Scandalurile recente cu impact transfrontalier care au fost făcute publice de către denunțători ilustrează modul în care un nivel insuficient de protecție într-o țară nu numai că poate avea un impact negativ asupra funcționării politicilor UE în țara în cauză, ci se poate extinde, de asemenea, în alte țări și în UE în ansamblu.

Conform Eurobarometrului special din 2017 privind corupția⁷, aproximativ unul din trei europeni (29 %) crede că este posibil ca cetățenii să nu raporteze cazurile de corupție deoarece nu există nicio protecție pentru cei care raportează astfel de cazuri. În urma consultării publice organizate de Comisie în 2017⁸, teama de consecințele juridice și financiare a fost motivul cel mai des invocat pentru care lucrătorii nu raportează neregulile.

Teama de represalii este adesea întemeiată. Sondajul privind etica afacerilor la nivel mondial din 2016⁹, la care au participat peste 10 000 de lucrători din sectorul privat, din sectorul public și din cel non-profit din 13 țări, a arătat că 33 % din lucrători au observat abateri profesionale; 59 % le-au raportat, iar 36 % din aceștia s-au confruntat cu represalii.

O lipsă de încredere în utilitatea raportării rezultă din constatările sondajului special Eurobarometru 470; cele mai comune două cauze pentru neraportarea cazurilor de corupție au fost: (i) dificultatea de a dovedi ceva (45 %); și (ii) chiar dacă dovada era disponibilă, responsabilii nu ar fi pedepsiți (32 %).

De asemenea, este posibil ca potențialii denunțători care sunt martori la activități ilegale și care se simt în siguranță să le semnaleze să nu facă acest lucru pur și simplu pentru că nu știu unde și cum să le raporteze. 49 % din respondenții care au participat la Eurobarometrul special din 2017 privind corupția nu ar ști unde să raporteze cazurile de corupție dacă s-ar confrunța cu astfel de situații sau ar fi martori la acestea. Doar 15 % din toți respondenții la consultarea organizată de Comisie erau la curent cu reglementările privind protecția denunțătorilor în vigoare în țara lor.

Factorii socio-culturali, în special percepțiile sociale negative înrădăcinate cu privire la denunțători, contribuie, de asemenea, la subraportare¹⁰. Teama de o reputație proastă a fost al treilea cel mai important motiv invocat în consultarea organizată de Comisie cu privire la motivele pentru care lucrătorii nu raportează nereguli.

⁶ Directiva (UE) 2016/943 din 8 iunie 2016 privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate (secrete comerciale) împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale, JO L 157, p. 1.

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), Sondajul privind etica afacerilor la nivel mondial, Măsurarea riscului și promovarea integrității la locul de muncă http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Sondajul privind etica afacerilor la nivel mondial este finanțat de industrie.

¹⁰ Transparency International (2013), Semnalarea neregulilor în Europa: Protecția juridică pentru denunțători în UE.

Instituțiile UE și numeroase părți interesate au solicitat o protecție mai puternică a denunțătorilor la nivelul UE. În ianuarie și în octombrie 2017, Parlamentul European¹¹ a solicitat Comisiei să prezinte până la sfârșitul anului 2017 o propunere legislativă orizontală pentru a garanta un nivel ridicat de protecție a denunțătorilor în UE, atât în sectorul public, cât și în cel privat, precum și în instituțiile naționale și în cele europene. Consiliul a încurajat Comisia să analizeze posibilitatea unei viitoare acțiuni la nivelul UE în concluziile sale privind transparența fiscală din 11 octombrie 2016¹². Organizațiile societății civile și sindicatele au solicitat în mod consecvent o legislație la nivelul UE pentru protecția denunțătorilor care acționează în interesul public¹³.

2. Valoarea adăugată a protecției denunțătorilor la nivelul UE

În conformitate cu angajamentul asumat de Președintele Juncker în scrisoarea de intenție care completează discursul său privind starea Uniunii din 2016¹⁴, Comisia a evaluat posibilitatea unor măsuri suplimentare pentru a consolida protecția denunțătorilor la nivelul UE.

Consolidarea asigurării respectării dreptului UE și protejarea libertății de exprimare

Evaluarea Comisiei arată că lacunele existente și nivelul inegal de protecție a denunțătorilor afectează asigurarea respectării normelor UE. În domeniile în care încălcările legislației Uniunii sunt adesea greu de descoperit, denunțătorii pot fi esențiali. Asigurarea faptului că denunțătorii se simt în siguranță să raporteze poate conduce la depistarea, investigarea și urmărirea penală a cazurilor de încălcare a legislației Uniunii care, în caz contrar, ar avea potențialul de a dăuna grav interesului public.

Normele UE existente privind protecția denunțătorilor au fost elaborate în mod reactiv în urma scandalurilor și pentru a răspunde deficiențelor descoperite în ceea ce privește asigurarea respectării legii în anumite sectoare. De exemplu, după criza financiară, UE a acționat pentru protejarea denunțătorilor din cadrul serviciilor financiare, care au dezvăluit lacune grave în asigurarea respectării normelor UE¹⁵. Evaluarea Comisiei arată că acum este momentul pentru a acționa proactiv și a utiliza protecția denunțătorilor ca parte sistemică a asigurării respectării dreptului Uniunii nu numai în domeniile în care au apărut deja daune grave la adresa interesului public, ci și în mod preventiv.

Consolidarea protecției denunțătorilor pune în aplicare angajamentul Comisiei de a plasa un accent mai puternic pe asigurarea respectării legii în slujba interesului general, astfel cum a

¹¹ Respectiv, Rezoluția Parlamentului European din 24 octombrie 2017 privind măsurile legitime de protecție a avertizorilor care acționează în interesul public atunci când divulgă informații confidențiale ale întreprinderilor și ale organismelor publice (2016/2224(INI)) și Rezoluția Parlamentului European din 20 ianuarie 2017 referitoare la rolul denunțătorilor în protecția intereselor financiare ale UE (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Cum ar fi Transparency International, Uniunea Serviciilor Publice Europene și Federația Europeană a Jurnaliștilor. O petiție Eurocadres a adunat peste 81 000 de semnături și sprijin din partea a peste 80 de organizații relevante <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_ro. Acest angajament a fost reafirmat în programele de lucru ale Comisiei pentru 2017 și 2018 https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_ro, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_ro.pdf.

¹⁵ Comunicarea din 8.12.2010 Consolidarea regimurilor de sancțiuni în sectorul serviciilor financiare, COM(2010) 716 final.

fost stabilit în Comunicarea sa din 2016 privind „*Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune*”¹⁶. O mai bună protecție a denunțătorilor poate aduce beneficii vieții cotidiene și bunăstării tuturor cetățenilor europeni, contribuind la prevenirea riscurilor grave la adresa interesului public care se pot răspândi, de asemenea, dincolo de granițele naționale. În plus, consultarea organizată de Comisie a indicat un sprijin foarte puternic pentru standarde minime obligatorii privind protecția denunțătorilor în legislația Uniunii, în special în ceea ce privește combaterea fraudei, a corupției, a evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale, precum și în domeniul protecției mediului și al sănătății și siguranței publice.

În plus, protecția denunțătorilor la nivelul UE garantează dreptul la libertatea de exprimare și libertatea presei, consacrate la articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Aceasta pune în aplicare angajamentele Comisiei în urma celui de al doilea Colocviu anual privind drepturile fundamentale pe tema „Pluralismul mass-media și democrația”, din noiembrie 2016¹⁷. Denunțătorii vor fi mai dispuși să vorbească cu jurnaliștii de investigație dacă sunt protejați împotriva represaliilor și li se oferă securitatea juridică de care au nevoie pentru a lua o decizie în cunoștință de cauză, pe deplin conștienți de drepturile și responsabilitățile care le revin.

O mai bună protecție a intereselor financiare ale UE

Asigurarea unei protecții puternice a denunțătorilor dincolo de protecția acordată deja personalului UE poate facilita depistarea, prevenirea și descurajarea fraudei, a corupției, a practicilor frauduloase și a altor activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE, consolidând astfel sistemul relevant de asigurare a respectării legii. În prezent, acest sistem este construit în jurul activității autorităților naționale și a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF). În viitor, acesta va fi consolidat de Parchetul European (EPPO), care va cerceta și va urmări penal infracțiunile care afectează bugetul UE.

În ceea ce privește instituțiile și organismele UE, personalul UE beneficiază de protecția denunțătorilor în conformitate cu Statutul funcționarilor și cu Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene. Începând cu anul 2004, Regulamentul (CE, Euratom) nr. 723/2004¹⁸ al Consiliului a modificat Statutul funcționarilor, printre altele, pentru a institui proceduri de raportare a oricăror cazuri de fraudă, corupție sau nereguli grave și pentru a oferi personalului UE care raportează încălcări protecție împotriva consecințelor negative.

Contribuția la o piață unică funcțională și echitabilă

Protecția robustă a denunțătorilor poate contribui la funcționarea pieței unice în mai multe moduri.

Denunțătorii pot contribui la abordarea asigurării respectării insuficiente a normelor privind achizițiile publice de către autoritățile naționale și operatorii de servicii de utilități publice¹⁹.

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Regulamentul (CE, Euratom) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004 de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai acestor Comunități, OJ L 124, 27.4.2004, p. 1 (a se vedea articolul 22 *bis, ter et quater*).

¹⁹ Un studiu realizat în 2017 pentru Comisie estimează beneficiile potențiale pierdute între 5,8 și 9,6 miliarde EUR în fiecare an pentru întreg teritoriul UE din cauza lipsei protecției denunțătorilor, Milieu (2017), „Estimarea

La rândul său, acest lucru poate spori integritatea și responsabilitatea organizațională în sectorul public și privat și poate contribui la prevenirea și depistarea corupției și a altor nereguli. În special, cazurile nedivulgate de corupție diminuează veniturile și bugetele, ceea ce conduce la furnizarea ineficientă de servicii publice, denaturează investițiile publice și acționează ca o frână asupra creșterii economice, prin crearea de nesiguranță economică, prin încetinirea procedurilor și impunerea de costuri suplimentare²⁰.

Protecția denunțătorilor va contribui, de asemenea, la asigurarea condițiilor de concurență echitabile care sunt necesare pentru ca piața unică să funcționeze în mod adecvat și pentru ca întreprinderile să își desfășoare activitatea într-un mediu concurențial sănătos. Introducerea unor norme puternice privind protecția denunțătorilor poate îmbunătăți capacitatea întreprinderilor de a depista și a denunța din timp abuzurile și poate preveni alte daune economice și de imagine.

Informațiile privilegiate sunt esențiale pentru dezvăluirea încălcărilor dreptului Uniunii în materie de concurență, inclusiv a normelor privind ajutoarele de stat. Acestea ar servi la protejarea funcționării eficiente a piețelor în Uniune, la crearea unor condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi și la aducerea de beneficii consumatorilor. În ceea ce privește normele de concurență aplicabile întreprinderilor, protecția denunțătorilor se va adăuga la politica UE de clemență, care oferă întreprinderilor implicate într-un cartel – care autoraportează și predau probe – imunitate totală la amenzi sau o reducere a amenzilor. Această politică a fost consolidată în 2017 prin: (i) o propunere de directivă pentru a oferi autorităților naționale din domeniul concurenței mijloacele necesare care să le permită să fie organisme mai eficace de asigurare a respectării normelor, ceea ce presupune o anumită formă de protecție a lucrătorilor din prima societate care cooperează în cadrul anchetelor²¹; și (ii) un instrument online care poate fi utilizat pentru a semna în mod anonim Comisiei cazurile de încălcare a legislației antitrust²². Raportarea încălcărilor normelor UE privind ajutoarele de stat reduce riscul ca subvențiile să denatureze concurența în cadrul pieței unice. Denunțătorii pot juca, în special, un rol semnificativ în raportarea ajutoarelor acordate ilegal și în informarea referitoare la cazurile în care un ajutor este utilizat în mod abuziv, atât la nivel național, cât și la nivel regional și local.

Prin sporirea transparenței corporative, a responsabilității sociale și a performanței financiare și nefinanciare, protecția denunțătorilor poate completa măsurile menite să crească transparența întreprinderilor în ceea ce privește aspectele sociale și de mediu²³ și poate contribui la obiectivul Comisiei de a elabora o strategie globală și cuprinzătoare a UE privind

beneficiilor economice ale protecției denunțătorilor în domeniul achizițiilor publice”
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Propunere din 22 martie 2017 de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie organisme mai eficace de asigurare a respectării normelor și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne, COM(2017) 142 final - 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_ro.htm

²³ Directiva 2013/34/UE din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi (JO L 182, p. 19) și Comunicarea privind Ghid privind raportarea informațiilor nefinanciare (2017/C 215/01).

finanțarea durabilă, astfel cum s-a subliniat în planul său de acțiune pentru o economie mai ecologică și mai curată²⁴.

Protecția eficace a denunțătorilor poate susține agenda Comisiei de a asigura o impozitare mai echitabilă în UE, astfel cum se arată în comunicarea elaborată ca răspuns la scandalul „Panama Papers”²⁵. Denunțătorii pot îndeplini un rol esențial în a sprijini autoritățile publice să identifice scheme fiscale care constituie fraudă sau evaziune fiscală dând naștere la o concurență fiscală neloială și la pierderea de venituri fiscale pentru statele membre și pentru bugetul general al UE. Aceasta completează inițiativele recente ale UE de a îmbunătăți transparența în diferite domenii de politică și schimbul de informații în materie fiscală, cum ar fi: (i) noile norme referitoare la deciziile fiscale²⁶, (ii) propunerea de a solicita intermediarilor fiscali, cum ar fi consultanții fiscali, contabilii, băncile și avocații, să dezvăluie sistemele de planificare fiscală administrațiilor fiscale²⁷, precum și (iii) noile reguli care impun marilor întreprinderi multinaționale să raporteze administrațiilor fiscale informații referitoare la locul unde înregistrează profituri și unde își plătesc impozitul²⁸. De asemenea, aceasta completează: (i) propunerea de consolidare a normelor de combatere a spălării banilor garantând faptul că autoritățile fiscale au acces la informații vitale care le permit să combată evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale prin ascunderea de fonduri în străinătate²⁹ și (ii) eforturile mai ample de a crea un mediu fiscal mai echitabil pentru întreprinderi în UE³⁰.

Protecția puternică a denunțătorilor în domenii precum siguranța produselor, sănătatea publică, protecția consumatorilor, siguranța transporturilor, protecția mediului, siguranța nucleară, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor, protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor de informare va contribui la punerea eficace în aplicare a unei serii de alte politici cu impact direct asupra finalizării pieței unice și care afectează în mod direct viața de zi cu zi și bunăstarea tuturor cetățenilor europeni.

Un nivel comun ridicat de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale normelor UE în cadrul activității lor va crește protecția lucrătorilor, inclusiv sănătatea și securitatea lucrătorilor, în conformitate cu obiectivele Comisiei, urmărite în special prin intermediul

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>

²⁵ Comunicare a Comisiei din 5 iulie 2016 privind măsuri suplimentare de sporire a transparenței și de întărire a luptei împotriva evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale, COM(2016) 451.

²⁶ Directiva (UE) 2015/2376 a Consiliului din 8 decembrie 2015 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal, JO L 332/1.

²⁷ Propunere de directivă de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de

informații în domeniul fiscal în legătură cu modalitățile transfrontaliere raportabile COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), asupra căreia s-a ajuns la un acord politic la 13 martie 2018.

²⁸ Propunere de Directivă din 12 aprilie 2016 de modificare a Directivei 2013/34/UE în ceea ce privește comunicarea, de către anumite întreprinderi și sucursale, de informații privind impozitul pe profit, COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD)

²⁹ Propunere de directivă de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivei 2009/101/CE, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

³⁰ Directiva (UE) 2016/1164 a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne (astfel cum a fost modificată); Propunere de Directivă privind o bază fiscală consolidată comună a societăților, COM/2016/0683 final – 2016/0336; Propunere de Directivă privind o bază fiscală comună a societăților, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

pilonului european al drepturilor sociale³¹. Protecția se va extinde asupra tuturor celor care sunt expuși riscului de represalii profesionale atunci când semnalează nereguli, inclusiv lucrătorii, persoanele care desfășoară o activitate independentă, lucrătorii independenți, contractanții și furnizorii, precum și voluntarii și stagiarilor neremunerați. De asemenea, se va asigura protecția denunțătorilor în situații transfrontaliere, care, având în vedere diferențele între normele naționale existente, riscă să nu fie reglementați și să sufere represalii pentru încercarea de a proteja interesul public.

În general, cultura locului de muncă ar trebui să beneficieze de existența unor canale eficiente de raportare a neregulilor și de asigurare a potențialilor denunțători de faptul că este sigur și acceptabil să raporteze. Normele privind protecția denunțătorilor s-ar aplica în paralel cu normele existente ale UE: (i) privind egalitatea de tratament, care protejează împotriva victimizării ca răspuns la o plângere sau la proceduri pentru a impune respectarea conformității cu acest principiu³² și (ii) privind protecția împotriva hărțuirii și siguranța și sănătatea la locul de muncă³³, prin care lucrătorii au dreptul de a semnaliza problemele către autoritățile naționale competente în cazul în care consideră că măsurile luate nu sunt adecvate pentru a asigura siguranța și sănătatea și nu pot fi dezavantajați pentru acest lucru.

3. Un cadru pentru o protecție eficientă a celor care semnalează nereguli în UE

Propunerea Comisiei de directivă stabilește standarde minime pentru protecția denunțătorilor în domenii cu o dimensiune europeană clară și în care impactul asupra asigurării respectării normelor este cel mai puternic. Protecția eficientă a denunțătorilor este necesară pentru a îmbunătăți asigurarea respectării dreptului Uniunii în domeniile în care:

- încălcările dreptului UE pot cauza prejudicii grave la adresa interesului public;
- a fost identificată o necesitate de a consolida asigurarea respectării legii; și
- denunțătorii se află într-o poziție privilegiată pentru a semnaliza încălcări.

Prin urmare, propunerea se axează pe denunțătorii care raportează cu privire la activități ilegale sau încălcări ale dreptului Uniunii în următoarele domenii: (i) achiziții publice; (ii) servicii financiare, prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; (iii) siguranța produselor; (iv) siguranța transporturilor; (v) protecția mediului; (vi) siguranța nucleară; (vii) siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor; (viii) sănătatea publică; (ix) protecția consumatorului; (x) protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor de informații. De asemenea, aceasta se aplică încălcărilor legate de normele Uniunii în materie de concurență, încălcărilor care aduc

³¹ În special principiile 5 (Condiții de muncă echitabile) și 7b (Protecția în caz de concediere) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_ro.

³² Directiva 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă); Directiva 2004/113/CE din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii; Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă; Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică.

³³ Directiva 89/391/CE din 12 iunie 1989 privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă JO L 183, 29.6.1989, p. 1; Acorduri-cadru autonome, semnate de partenerii sociali europeni la 26 aprilie 2007 privind hărțuirea și violența la locul de muncă și la 8 octombrie 2004 privind stresul la locul de muncă.

atingere intereselor financiare ale UE și, având în vedere impactul lor negativ asupra bunei funcționări a pieței interne, încălcărilor normelor privind impozitarea întreprinderilor sau acordurilor al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal care contravine obiectului sau scopului dreptului fiscal aplicabil întreprinderilor.

Pentru a se asigura că domeniul de aplicare a directivei rămâne actualizat, în orice viitoare acte ale Uniunii în care protecția denunțătorilor este relevantă și poate contribui la asigurarea respectării mai eficace a legii, Comisia va acorda o atenție deosebită eventualei necesități de a extinde domeniul de aplicare a directivei la alte domenii sau acte ale Uniunii. De asemenea, acest lucru va fi luat în considerare atunci când Comisia prezintă rapoarte privind punerea în aplicare a directivei.

Standardele minime din propunerea de directivă urmăresc un nivel ridicat de protecție a denunțătorilor pe întreg teritoriul UE. Scopul acestora este de a garanta că:

- potențialii denunțători au la dispoziție canale clare de raportare pentru a semnală nereguli, atât la nivel intern (în cadrul unei organizații), cât și la nivel extern (unei autorități externe);
- atunci când aceste canale nu sunt disponibile sau nu este de așteptat în mod rezonabil să funcționeze corespunzător, denunțătorii pot recurge la difuzarea informațiilor către public;
- autoritățile competente sunt obligate să monitorizeze atent rapoartele primite și să ofere feedback denunțătorilor;
- represaliile, în diversele lor forme, sunt interzise și pedepsite;
- în cazul în care denunțătorii suferă represalii, aceștia au acces ușor și gratuit la consultanță, au la dispoziție căi de atac adecvate, de exemplu măsuri provizorii de protecție pentru a pune capăt represaliilor în curs precum hărțuirea la locul de muncă sau pentru a preveni concedierea în așteptarea soluționării eventualelor proceduri judiciare prelungite; inversarea sarcinii probei, astfel încât revine persoanei care ia măsuri împotriva unui denunțător să dovedească faptul că acestea nu constituie represalii pentru semnalarea neregulilor;

Aceste standarde minime oferă, de asemenea, garanții pentru:

- protejarea semnalării responsabile a neregulilor, menită cu adevărat să protejeze interesul public;
- descurajarea proactivă a semnalării răuvoitoare a neregulilor și prevenirea prejudicierii nejustificate a reputației;
- respectarea pe deplin a dreptului la apărare al persoanelor vizate de rapoarte.

În special:

- denunțătorii pot beneficia de protecție în cazul în care au motive rezonabile să considere că informațiile raportate erau adevărate la momentul raportării;
- denunțătorii au, în general, obligația de a utiliza mai întâi canalele interne; în cazul în care aceste canale nu funcționează sau nu se poate aștepta în mod rezonabil să funcționeze, de exemplu în cazul în care canalele interne ar putea pune în pericol eficacitatea acțiunilor investigative ale autorităților competente, aceștia pot să raporteze acestor autorități și apoi pentru public/mass-media în cazul în care nu se ia nicio măsură adecvată sau în circumstanțe speciale, cum ar fi un pericol iminent sau vădit la adresa interesului public;

- Statele membre prevăd sancțiuni proporționale care să descurajeze rapoarte sau prezentări de informații răuvoitoare sau abuzive;
- persoanele vizate de rapoarte se bucură pe deplin de prezumția de nevinovăție, dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, precum și de dreptul la apărare.

Servicii de sprijin și alte măsuri la nivelul UE

Pe lângă standardele minime din propunerea de directivă, Comisia sprijină protecția eficace a denunțatorilor prin alte măsuri.

Ca parte a acțiunii sale de a apăra libertatea presei și a jurnaliștilor și la inițiativa Parlamentului European, în prezent Comisia cofinanțează proiecte gestionate de Centrul european pentru libertatea presei și a mijloacelor de informare în masă. Proiectele furnizează asistență practică și juridică jurnaliștilor amenințați, precum și formare în domeniul autoapărării digitale pentru jurnaliști. Începând din februarie 2018, acestea includ o schemă de finanțare pentru jurnaliștii de investigație transfrontalieri³⁴. Comisia finanțează, de asemenea, Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei, un proiect care evaluează riscurile la adresa pluralismului mass-mediei din UE utilizând indicatori precum protecția libertății de exprimare, standardele jurnalistice și protecția jurnaliștilor³⁵.

Prin intermediul programului de schimb de experiență în materie de combatere a corupției³⁶, Comisia a facilitat, de asemenea, schimburile de cele mai bune practici în întreaga UE și finanțarea unor proiecte care să le permită denunțatorilor să beneficieze de o mai bună informare cu privire la drepturile și obligațiile lor juridice, să obțină acces la canale sigure și fiabile pentru raportarea neregulilor și să primească sprijin organizatoric adecvat. De exemplu, una dintre prioritățile actualei cereri de propuneri din cadrul programului „Fondul pentru securitate internă – Poliție” privind prevenirea corupției este de a promova instrumente pentru supravegherea civilă și jurnalismul de investigație și pentru acordarea de asistență tehnică și juridică denunțatorilor³⁷. Comisia va continua, de asemenea, să monitorizeze eforturile statelor membre de a combate corupția, inclusiv prin protecția denunțatorilor, ca parte a semestrului european.

Ca parte a strategiei sale pentru asigurarea respectării eficace a normelor UE³⁸, Comisia consideră că Rețeaua Europeană a Ombudsmanilor joacă un rol important. Această rețea este coordonată de Ombudsmanul European și reunește ombudsmani naționali și regionali pentru a promova buna administrare în ceea ce privește aplicarea legislației UE la nivel național. Membrii acestei rețele ar putea trata, în funcție de nivelul lor de competență, plângeri în cazuri de administrare defectuoasă pentru lipsa unei acțiuni ca răspuns la rapoartele denunțatorilor atunci când rapoartele denunțatorilor nu au declanșat o anchetă adecvată și

³⁴ În cadrul unei acțiuni pregătitoare a Parlamentului privind jurnalismul de investigație transfrontalier, 1 milion EUR a fost alocat Centrului european pentru libertatea presei și a mijloacelor de informare în masă pentru desfășurarea acestor activități. Proiectul a început la 1 februarie 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Comunicarea Comisiei „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”, citată mai sus.

monitorizare la nivel național. Ombudsmanul European ar putea elabora un raport cu privire la informațiile pe care i le pot oferi membrii rețelei cu privire la activitățile și anchetele privind protecția denunțătorilor, transmitând raportul respectiv Comisiei și Parlamentului.

De asemenea, Comisia va sprijini statele membre în transpunerea directivei, astfel încât să asigure un nivel de coerență cât mai ridicat. Comisia va avea întâlniri bilaterale cu autoritățile din statele membre pentru a discuta aspecte care apar la nivel național, oferind o platformă în cadrul căreia acestea pot face schimb de informații privind transpunerea și pot împărtăși experiențe și expertiză.

4. Măsuri ale statelor membre

Către o protecție cuprinzătoare a denunțătorilor în statele membre

Protecția denunțătorilor aduce valoare adăugată în ceea ce privește mai buna asigurare a respectării legislației UE în anumite domenii, însă beneficiile sale pentru protejarea interesului public sunt mai ample și se extind, de asemenea, dincolo de sfera dreptului UE. Din acest motiv, numeroase state membre au instituit cadre naționale pentru protecția denunțătorilor. O abordare cuprinzătoare privind protecția denunțătorilor necesită securitate juridică și o abordare coerentă, de exemplu, în ceea ce privește combaterea fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care afectează bugetele publice, inclusiv fondurile naționale. În perioada premergătoare adoptării propunerii de directivă, Comisia încurajează statele membre să aplice principiile Consiliului Europei din recomandarea sa citată mai sus și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la libertatea de exprimare. Acestea, împreună cu principiile stabilite în propunerea de directivă, pot servi drept cadru comun pentru statele membre care intenționează să asigure, într-un mod coerent în ansamblu, protecția eficace a denunțătorilor, inclusiv dincolo de domeniile care intră sub incidența propunerii.

Normele naționale cuprinzătoare și coerente privind protecția denunțătorilor aduc o serie de avantaje:

- sporesc responsabilitatea, transparența și buna guvernare și facilitează lupta împotriva corupției;
- aduc beneficii climatului de investiții și sporesc încrederea în instituțiile publice;
- oferă cetățenilor claritatea și certitudinea juridică necesare în ceea ce privește protecția disponibilă, oferind potențialilor denunțători asigurări și încurajându-i să raporteze.

Sensibilizare

Experiența de la nivel național, precum și dovezile disponibile indică faptul că este necesar să se sporească efectiv gradul de conștientizare cu privire la normele privind protecția denunțătorilor. Pe lângă adoptarea propunerii de directivă, Comisia încurajează statele membre să ia în considerare măsuri suplimentare, inclusiv măsuri practice cum ar fi sensibilizarea și informarea generală a publicului. Obiectivul ar fi:

- să promoveze o percepție pozitivă a denunțătorilor ca persoane care acționează pentru binele public și din loialitate față de organizația lor și față de societate; și

- să furnizeze informații cu caracter general despre canalele de raportare disponibile și despre protecție³⁹.

Protecția eficientă a denunțătorilor la fața locului poate beneficia, de asemenea, de mai multe măsuri specifice, adaptate. Aceasta ar putea fi inspirată de standardele internaționale și recomandările existente⁴⁰ și de măsurile luate în diferite contexte naționale.

Orientări pentru contextul lucrărilor

Angajații organizațiilor publice și private și toate celelalte categorii de persoane care vin în contact cu astfel de organizații în activitatea lor au nevoie de informații ușor de înțeles privind normele, astfel încât să înțeleagă semnificația și implicațiile lor practice⁴¹. O listă publică și ușor accesibilă a autorităților în care se indică autoritatea care este cel mai bine plasată pentru a trata o chestiune specifică având în vedere rolul și mandatul său poate spori, de asemenea, securitatea juridică a potențialilor denunțători⁴².

Orientările pentru angajatorii atât din organizațiile publice, cât și din cele private îi pot ajuta să înțeleagă drepturile și responsabilitățile care le revin atunci când instituie și desfășoară proceduri de raportare, gestionează și investighează rapoarte și previn și abordează represalii⁴³.

Inclusiv în cazul în care există legislație, politici și orientări, potențialii denunțători pot avea întrebări cu privire la modul în care acestea s-ar putea aplica în situația lor specifică. Serviciile de consultanță și de asistență pentru denunțători pot fi furnizate de către autorități publice independente⁴⁴ sau de societatea civilă⁴⁵ și sindicate, eventual gratuit sau cu sprijin public.

⁴⁰ De exemplu, în afară de Recomandarea Consiliului Europei privind protecția denunțătorilor, Raportul OCDE (2016) Angajamentul pentru o protecție eficientă a denunțătorilor <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, Ghidul de resurse ONU privind bunele practici în ceea ce privește protecția persoanelor care raportează https://www.unodc.orgsuppli/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; Compendiul G20 de cele mai bune practici și ghidul său referitor la legislația privind protejarea avertizorilor <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; Transparency International, „Principiile internaționale pentru legislația privind denunțătorii” (2013), Recomandarea OCDE din 2003 privind Orientările pentru Gestionarea conflictelor de interese în administrația publică <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> și „Cele mai bune practici pentru legislația privind semnalarea neregulilor” (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ De exemplu, „Orientările pentru angajați” ale guvernului britanic privind semnalarea neregulilor <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Legea privind relațiile industriale din Irlanda, 1990 (Codul de bune practici referitoare la Legea privind divulgările protejate, 2014) pentru angajatori, lucrători și reprezentanții acestora <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² De exemplu, „Semnalarea neregulilor: lista persoanelor și organismelor desemnate” în Regatul Unit <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ De exemplu, „Codul de bune practici referitoare la Legea privind divulgările protejate”, 2014, din Irlanda, citat anterior, precum și „Orientările și codul de bune practici pentru angajatori” ale guvernului britanic privind semnalarea neregulilor <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Precum Défenseur des Droits în Franța sau Autoritatea pentru denunțători în Țările de Jos.

Sprijin pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii

Orientările pentru întreprinderi și industrie pot prezenta argumente comerciale pentru semnalarea neregulilor în ceea ce privește prevenirea și abordarea daunelor aduse reputației și performanței. Codurile de bune practici pot contribui la instituirea unui nivel coerent de cele mai bune practici între organizații și pot sprijini întreprinderile să creeze politici de semnalare a neregulilor adaptate la dimensiunea organizației⁴⁶. Astfel de coduri au fost elaborate la nivel internațional⁴⁷ și în contexte naționale, de către actori privați⁴⁸ și publici⁴⁹.

Înființarea și/sau gestionarea de către IMM-uri a canalelor de raportare ar putea necesita resurse financiare, tehnice sau alte tipuri de măsuri practice de sprijin. Statele membre ar putea, de exemplu, să încredințeze unui organism sarcina de a furniza canale de raportare pentru astfel de întreprinderi⁵⁰. De asemenea, IMM-urile pot fi încurajate să își pună în comun resursele pentru a partaja consilieri confidențiali (externi) și capacitate de investigare. Patronatele și sindicatele, asociațiile sectoriale, organizațiile-umbrelă și organizațiile profesionale pot fi încurajate, de asemenea, să ofere sprijin prin asumarea și centralizarea rolului de a furniza persoane de încredere/experti juridici care să ofere consiliere, să primească rapoarte și chiar să desfășoare anchete.

Orientări pentru personalul autorităților naționale

De asemenea, pot fi oferite orientări personalului autorităților naționale care primesc și gestionează rapoarte de semnalare a neregulilor. Astfel de autorități pot varia de la autoritățile fiscale la agențiile de reglementare privind protecția mediului și siguranța alimentară. Orientările le pot sprijini să înțeleagă rolul și responsabilitățile asumate în domeniile lor de specialitate și le pot oferi bune practici dincolo de legislație⁵¹.

⁴⁵ Printre exemple se numără organizația caritabilă în materie de semnalare a neregulilor „Public Concern at Work” din Regatul Unit și Transparency International, care coordonează Centre de promovare și de consiliere juridică în întreaga lume.

⁴⁶ De exemplu, Ghidul practic pentru IMM-uri elaborat de Business Confederation MEDEF din Franța cu privire la modul de a îndeplini obligațiile prevăzute de legea franceză privind protecția denunțătorilor, inclusiv privind instituirea unor canale de raportare internă <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ De exemplu, Manualul de etică anticorupție și conformitate pentru întreprinderi elaborat de OCDE, UNODC și Banca Mondială (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> Orientările Camerei Internaționale de Comerț cu privire la semnalarea neregulilor. (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> și Orientările OCDE pentru întreprinderile multinaționale (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ De exemplu, Mecanismele de semnalare a neregulilor, Codul de bune practici elaborat de *Public Concern at Work* în colaborare cu British Standards Institution (2008) <https://www.pcaw.org.uk/content/4-law-policy/4-document-library/british-standards-institutes-whistleblowing-arrangements-2008.pdf>.

⁴⁹ De exemplu, Ghidurile practice legate de Integritatea în practică elaborate de Autoritatea pentru denunțatori din Țările de Jos, și anume „Procedura de raportare” și „Către o cultură etică” <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>; și „Orientările și codul de bune practici pentru angajatori” ale guvernului britanic privind semnalarea neregulilor citate anterior.

⁵⁰ Punctul 62 din Recomandarea Consiliului Europei din 2014 privind protecția denunțătorilor, citată anterior.

⁵¹ De exemplu, în Regatul Unit [Orientările privind persoanele desemnate](#) și în Irlanda: [Orientări pentru a sprijini organismele publice în exercitarea funcțiilor lor](#).

Formare

Personalul dedicat din cadrul autorităților competente care primesc și gestionează rapoartele are evident nevoie de formare profesională adecvată⁵². La rândul lor, funcționarii publici pot beneficia, la un nivel general, de formare ca parte a cursurilor de inițiere și de formare la locul de muncă cu privire la standardele de integritate⁵³. Orientările pentru sectorul privat ar putea, de asemenea, să stabilească standarde minime de formare pentru organizații și să atribuie angajatorilor responsabilitatea de a promova în mod adecvat această politică în rândul angajaților⁵⁴. Formarea judecătorilor și a practicienilor din domeniul juridic poate fi deosebit de importantă pentru a se garanta punerea eficace în aplicare a legislației.

5. Concluzie

Protecția robustă a denunțătorilor ar îmbogăți instrumentele UE pentru consolidarea aplicării corecte a legislației UE și respectarea transparenței, a bunei guvernante, a responsabilizării și a libertății de exprimare, acestea fiind drepturi și valori pe care se întemeiază UE.

Comisia propune un **set echilibrat de măsuri la nivelul UE** în anumite domenii cu o dimensiune europeană clară și în care impactul asupra asigurării respectării normelor este cel mai puternic, rapoartele de semnalare a neregulilor sunt rare, iar încălcările nedepistate ale legislației UE pot conduce la grave prejudicii la adresa interesului public. O abordare echilibrată este asigurată, de asemenea, în ceea ce privește limitarea sarcinii pentru autoritățile naționale și pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și microîntreprinderi. În sfârșit, propunerea de directivă stabilește un echilibru între necesitatea de protejare a denunțătorilor și a celor care sunt vizați de rapoarte, pentru a se evita abuzurile.

Introducerea de norme privind protecția denunțătorilor la nivelul UE ar contribui la protejarea intereselor financiare ale Uniunii și la asigurarea condițiilor de concurență echitabile necesare pentru ca piața unică să funcționeze în mod corespunzător și pentru ca întreprinderile să funcționeze într-un mediu concurențial echitabil.

În timp ce, la nivelul UE, în conformitate cu principiul subsidiarității, propunerea de directivă prevede măsuri de protecție a denunțătorilor care vizează asigurarea respectării legislației Uniunii în domenii specifice, Comisia încurajează statele membre ca, atunci când transpun directiva, să ia în considerare extinderea domeniului său de aplicare la alte domenii și, la nivel general, să asigure un cadru cuprinzător și coerent la nivel național.

O abordare globală este indispensabilă pentru a recunoaște contribuția semnificativă a denunțătorilor la prevenirea și combaterea comportamentelor ilegale care aduc atingere interesului public și pentru a se asigura că aceste persoane sunt protejate în mod corespunzător la nivelul UE. Protecția denunțătorilor necesită angajamentul deplin și eforturi comune din partea tuturor instituțiilor UE, a statelor membre și a părților interesate.

⁵² Irlanda a făcut posibil ca organismele publice să beneficieze de formare privind modul de gestionare a divulgărilor protejate <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ A se vedea Recomandarea OCDE pentru Integritate Publică (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ A se vedea Recomandarea elaborată de Transparency International în 2018 „Ghid privind cele mai bune practici pentru legislația privind semnalarea neregulilor”, citată mai sus.