



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Analiza decalajelor la nivelul Legii privind avertizorii de integritate din Moldova

*Extras din „Analiza decalajelor la nivelul legilor privind protecția
avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova”*



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Mulțumiri

Documentul *Analiza decalajelor la nivelul Legii privind avertizorii de integritate din Moldova* este un extras dintr-o publicație mai amplă, intitulată „Analiza decalajelor la nivelul legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova”. Procesul de elaborare a analizei decalajelor a implicat o acțiune predominant consultativă, cu contribuții din partea reprezentanților instituțiilor publice. Secretariatul RAI transmite, de asemenea, sincere mulțumiri și aprecieri Centrului Național Anticorupție din Moldova, care a avut o contribuție valoroasă la elaborarea analizei decalajelor la nivelul legii din Moldova.

Prezentul document a fost elaborat în cadrul proiectului „Să rupem tăcerea: Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană. Obiectivul proiectului constă în a ajuta partenerii din jurisdicțiile beneficiare să aducă îmbunătățiri canalelor de raportare ale avertizorilor de integritate și mecanismelor de protecție aferente; a consolida capacitatea societății civile de a sprijini avertizorii de integritate; și a sensibiliza publicul cu privire la importanța avertizării în lupta împotriva corupției.

Autori: Tom Devine și Mark Worth

Publicat de: Inițiativa Regională Anticorupție

Pentru editor: Desislava Gotskova – Șeful Secretariatului RAI

Editat de: Elmerina Ahmetaj Hrelja, Manager de proiect – Expert anticorupție

Fra Andjela Zvizdovica 1, B/7, 71 000 Sarajevo

Bosnia și Herțegovina

Tel: +387 33 296 321; Fax: +387 33 296 329

E-mail: info@rai-see.org

Site web: www.rai-see.org

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII

Această publicație a fost elaborată cu sprijinul financiar al Uniunii Europene. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a autorilor acesteia și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene.

Punctele de vedere prezentate în această publicație nu reflectă neapărat poziția oficială a Inițiativei Regionale Anticorupție sau a statelor membre ale acesteia.

Traducere: AVALON MEDIA S.R.L.

Concept și tipărire: UrbanGRAF

August 2021

©RAI 2021. Toate drepturile rezervate. Conținutul acestei publicații poate fi utilizat în alte scopuri decât cele comerciale, cu condiția să se acorde recunoașterea corespunzătoare RAI.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

CUPRINS

Introducere	7
Rezumat: Punctele forte și punctele slabe ale legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova	9
Republica Moldova	11
Anexa 1: Metodologia Analizei decalajelor la nivelul legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova	21
Anexa 2: Recomandarea Consiliului Europei	25
Anexa 3: Drepturile privind comunicarea liberă în Directiva Uniunii Europene privind protecția avertizorilor de integritate	29
Anexa 4: Glosar de termeni	33



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

INTRODUCERE

Documentul *Analiza decalajelor la nivelul Legii privind avertizorii de integritate din Moldova* este un extras dintr-o publicație mai amplă intitulată „Analiza decalajelor la nivelul legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova”, publicată de Secretariatul RAI în luna august 2021 în limba engleză, în cadrul proiectului său regional finanțat de UE, intitulat „Să rupem tăcerea: Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova”.

Extrasul *Analiza decalajelor la nivelul Legii privind integritatea avertizorilor de integritate din Moldova* a fost elaborat pentru a fi tradus în limba moldovenească, cu scopul final de a facilita procesul de adoptare și de punere în aplicare a recomandărilor sale de autoritățile competente. Acesta include următoarele părți din documentul „Analiza decalajelor la nivelul legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova”:

1. Rezumat: Punctele forte și punctele slabe ale legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova;
2. Capitolul referitor la Legea privind avertizorii de integritate din Moldova;
3. Metodologia Analizei decalajelor (anexa 1);
4. Recomandarea CM/Rec(2014)7 privind protecția avertizorilor de integritate (anexa 2);
5. Sinteza Directivei Uniunii Europene (UE) privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (anexa 3);
6. Glosar de termeni (anexa 4).

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII: Aceasta reprezintă o traducere neoficială în limba română; prin urmare, nu pot fi rezervate drepturi legale în temeiul acestui document. Autorii nu pot fi trași la răspundere pentru cazuri de traducere eronată. Prevalează versiunea originală în limba engleză a publicației.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Rezumat: Punctele forte și punctele slabe ale legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova

În cadrul proiectului *Să rupem tăcerea: Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în Balcanii de Vest și în Moldova*, nouă legi privind protecția avertizorilor de integritate din șapte jurisdicții au fost comparate cu cele două instrumente juridice predominante din Europa: Recomandarea Consiliului Europei din anul 2014 privind protecția avertizorilor de integritate¹ (denumită în continuare: Recomandarea CoE) și Directiva Uniunii Europene (UE) din anul 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii² (denumită în continuare: Directiva UE).

Cele șapte jurisdicții ale căror legi au fost supuse analizei sunt: Albania, Bosnia și Herțegovina³ (BiH), Kosovo*, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia.

Pentru acest studiu, au fost condensate din Recomandarea CoE și din Directiva UE (a se vedea anexa 1) 21 de standarde-cheie, care reprezintă elementele de bază ale unui sistem de protecție a avertizorilor de integritate. Prin această analiză, se examinează dacă și în ce măsură este încorporat fiecare standard în legea fiecărei jurisdicții. Analiza nu presupune o examinare a impactului generat de punerea în aplicare a legilor. Prin intermediul acestei analize, se identifică decalajele generale și specifice la nivelul dispozițiilor statutare și au fost elaborate recomandări de îmbunătățire pentru fiecare jurisdicție.

Rezultatele fiecărei jurisdicții sunt prezentate în secțiuni separate. Pentru fiecare jurisdicție, se enumeră cele 21 de standarde, împreună cu o analiză aferentă de evaluare a conformității. Dacă un anumit standard este inclus sau lipsește într-o măsură considerabilă, se precizează acest lucru. Dacă un standard este inclus parțial sau reflectat în mod necorespunzător, există o explicație referitoare la elementele care lipsesc sau care sunt reflectate în mod necorespunzător. În unele cazuri, sunt explicate posibilele efecte negative ale acestor deficiențe.

În concluziile aferente fiecărei jurisdicții, am inclus o analiză sintetică – 1) dacă legea reflectă conformitatea deplină, într-o măsură semnificativă, parțială sau necorespunzătoare cu standardele; și 2) recomandările sintetizate pentru asigurarea conformității depline.

Scopul acestei analize a decalajelor este de a ajuta jurisdicțiile să-și revizuiască și să-și îmbunătățească legile privind avertizorii de integritate, pentru a fi în concordanță cu Directiva UE. Cu toate acestea, cade în sarcina jurisdicțiilor să evalueze dacă sunt necesare modificări sau, în alte situații, să pună în aplicare recomandările și să decidă asupra modului de desfășurare a acestor acțiuni. Procesul de punere în aplicare a recomandărilor poate fi adaptat la împrejurările specifice fiecărei jurisdicții.

Au avut loc consultări cu părțile interesate, și anume agențiile anticorupție și alte instituții, pentru a verifica analiza legislativă. Analiza va servi drept bază pentru dialoguri în cadrul jurisdicțiilor, fiind menită să promoveze punerea în practică a recomandărilor, ceea ce conduce la o mai bună protecție a avertizorilor de integritate pentru cetățeni.

¹ Recomandarea CM/Rec(2014)7 privind protecția avertizorilor de integritate, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

² Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

³ Pentru Bosnia și Herțegovina, au fost analizate toate cele trei legi actuale privind protecția avertizorilor de integritate: Legea privind protecția avertizorilor de integritate din instituțiile Bosniei și Herțegovinei, Legea privind protecția persoanelor care raportează fapte de corupție din districtul Brčko și Legea privind protecția persoanelor care raportează fapte de corupție din Republika Srpska.

* Această desemnare nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este în conformitate cu RCONU 1244/1999 și cu Avizul CIJ privind declarația de independență de la Kosovo.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

S-au primit contribuții din partea instituțiilor publice din cadrul jurisdicțiilor beneficiare, care au fost incluse în analiza decalajelor. Dată fiind importanța consultărilor cu părțile interesate, activitatea de comunicare cu instituțiile publice va continua în următoarea fază a proiectului.

Rezultatele analizei sunt prezentate în așa fel încât să faciliteze luarea în calcul a modificărilor aduse legilor, dacă o jurisdicție alege să procedeze astfel. În ansamblu, două legi privind protecția avertizorilor de integritate au reflectat conformitatea semnificativă cu standardele convenite – legislația din Kosovo* și din Serbia. Patru legi au reflectat conformitatea parțială cu standardele convenite – legile Albaniei, Muntenegrului, Macedoniei de Nord și a entității BiH a Republicii Srpska. Trei legi privind protecția avertizorilor de integritate au înregistrat o conformitate necorespunzătoare - legea statului BiH, legea Districtului Brčko al BiH și legea Moldovei.

În ansamblu, domeniile în care legile încorporează în mod consecvent cele 21 de standarde includ:

- o declarație amplă a drepturilor avertizorilor de integritate;
- un domeniu larg de aplicare a protecției împotriva tuturor formelor de hărțuire care ar putea avea un „efect disuasiv” asupra posibilității și disponibilității angajaților și cetățenilor de a raporta încălcări;
- canale de raportare desemnate;
- persoane desemnate să primească și să investigheze reclamații și plângeri împotriva represaliilor;
- o garanție a confidențialității avertizorilor de integritate.

În ansamblu, domeniile în care legile nu încorporează în mod corespunzător, în mod repetat, cele 21 de standarde includ:

- neincluderea standardului de „convingere rezonabilă” în cazul divulgărilor;
- includerea conceptului de „bună-credință” sau a altor teste privind motivele avertizorului de integritate ca cerință preliminară pentru protecție;
- neprotejarea libertății de exprimare publice (divulgări făcute publice);
- neincluderea sarcinii probei pentru angajatori în vederea demonstrării faptului că măsurile luate împotriva angajaților nu sunt legate de avertizarea în interes public;
- un domeniu de aplicare a protecției necorespunzător pentru toți avertizorii de integritate potențiali cu dovezi semnificative;
- lipsa clarității și accesibilității protecției împotriva represaliilor;
- măsuri necorespunzătoare prin intermediul căilor de atac legale;
- limitări în ceea ce privește tipurile de încălcări care ar putea fi raportate în baza legii;
- sancțiuni necorespunzătoare pentru represalii și alte acțiuni;
- lipsa protecției împotriva răspunderii civile și penale;
- standarde pentru canale de raportare credibile, care le acordă avertizorilor de integritate dreptul de a urmări stadiul raportărilor;
- lipsa transparenței rezultatelor legii în ceea ce privește impactul produs de raportările de avertizare și eficacitatea împotriva represaliilor.

Metodologia Analizei decalajelor, care a fost convenită împreună cu reprezentanții instituțiilor publice din cadrul jurisdicțiilor beneficiare, este prezentată în anexa 1; Recomandarea Consiliului Europei este prezentată în anexa 2; o sinteză a Directivei UE este prezentată în anexa 3; și în anexa 4 se află un glosar de termeni.

Republica Moldova

Legea privind avertizorii de integritate (2018)

1) Legea se aplică tuturor angajaților și lucrătorilor din sectorul public și privat, inclusiv persoanelor cu raporturi juridice contractuale, stagiilor, voluntarilor, angajaților cu normă parțială, angajaților temporari, candidaților la un post, foștilor angajați și membrilor din organele de conducere.

Legea îndeplinește în linii mari acest standard. Aceasta se aplică angajaților din sectorul public și din cel privat, definiți ca „angajat în sensul legislației muncii”, stagiilor, voluntarilor și persoanelor cu raporturi juridice contractuale care au fost încadrați astfel în ultimele 12 luni. Legea se aplică, de asemenea, judecătorilor și procurorilor, dat fiind faptul că Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor se consideră angajatori.

Legea nu specifică în mod concret că se aplică angajaților cu normă parțială, angajaților temporari, candidaților la un post, foștilor angajați sau membrilor din organele de conducere.

Există lacune semnificative în ceea ce privește protecția angajaților acoperiți de lege. În primul rând, aceasta nu protejează în mod explicit persoanele care ajută avertizorul de integritate să efectueze raportarea sau care sunt asociate cu avertizorul. Este nevoie adesea de un efort de echipă pentru a face o divulgare responsabilă și cu dovezi. Dacă există doar protecție pentru mesagerul final care efectuează raportarea oficială, acele surse esențiale de sprijin se vor risipi. Mai mult, orice avertizor de integritate suspectat va fi izolat la locul de muncă. Fără protecția întregii echipe, va exista un puternic efect disuasiv, o raportare de o calitate inferioară și mai multe represalii.

Legea nu protejează în mod explicit persoanele care sunt „pe cale să” facă o divulgare (desfășurarea de cercetări necesare pentru o divulgare care reflectă o convingere rezonabilă) sau care sunt „suspectate” (în mod eronat) de a fi făcut divulgări. Această omisiune generează vulnerabilitate la acțiuni preventive care dau naștere unui efect disuasiv semnificativ.

Probabil cea mai semnificativă omisiune din domeniul de aplicare al protecției asigurate angajaților este lipsa explicită a protecției „comunicării de serviciu” – comunicarea de informații protejate prin intermediul lanțului de comandă în cadrul responsabilităților de serviciu. Însă acesta este cel mai semnificativ context pentru comunicarea informațiilor protejate. Doar un procent mic de avertizări este comunicat cu titlu de disensiune. Fiecare organizație are nevoie de informații complete și precise pentru a emite hotărâri și decizii responsabile și pentru ca verificările sale instituționale și sistemele de echilibrare să funcționeze în mod eficient. Pentru asigurarea conformității cu Directiva UE, trebuie să se elimine și această lacună din circuit.

Recomandare: Domeniul de aplicare trebuie să fie clarificat pentru a interzice represaliile din cauza faptului că unele persoane ajută un avertizor de integritate sau sunt în legătură cu acesta; sau sunt percepute ca fiind pe cale să facă divulgări în interes public (desfășurarea de cercetări necesare pentru o dezvoltare care reflectă o convingere rezonabilă) sau că sunt avertizori de integritate, chiar și din greșeală. Acesta trebuie să fie extins pentru a cuprinde toate raportările care comunică informații protejate, indiferent dacă respectiva comunicare este formală, conform regulilor privind rapoartele scrise; sau informală, cum ar fi protestarea împotriva unei încălcări în cadrul unei reuniuni. Nu trebuie să existe niciun dubiu că protecția se extinde pentru a cuprinde comunicarea de informații în legătură cu încălcări în exercitarea îndatoririlor de serviciu, cum ar fi raportarea de probleme unui supraveghetor, precum și cazul în care o raportare este o presupunere sau o responsabilitate de serviciu.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

2) Avertizarea include corupția; darea sau luarea de mită; încălcarea dreptului public; încălcări ale drepturilor omului; infracțiuni și fraude financiare; riscuri pentru consumatori, sănătatea publică, siguranță și mediu; și alte încălcări și riscuri care amenință sau care vizează interesul public.

Legea acoperă divulgarea „practicilor ilegale”, inclusiv a corupției (astfel cum este definită în Legea integrității nr. 82/2017), a încălcărilor de mediu, a încălcărilor drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a celor care țin de securitatea națională și „a altor încălcări, acțiuni sau lipsă de acțiuni care amenință sau prejudiciază interesul public.”

Deși legea definește în mod corect avertizarea ca fiind în „interesul public”, aceasta nu include a listă cuprinzătoare a încălcărilor și amenințărilor la adresa sănătății publice, astfel cum este definită în Directiva UE și în Recomandarea Consiliului European. Contrar orientării din Directiva UE, aceasta nu protejează în mod explicit fapte sau omisiuni care nu au avut încă loc. În mod similar, aceasta nu prevede faptul că avertizarea în interes public cu privire la preocupări pentru care există un temei rezonabil poate fi protejată în pofida lipsei de dovezi.

Recomandare: Deși este conformă într-un mod semnificativ, legea trebuie să facă trimitere la categoriile specifice de interes public din Directiva UE sau să le enumere. Legea trebuie să fie formulată în mod clar pentru a proteja divulgările de încălcări care nu s-au produs încă, precum și preocupări susținute de o convingere rezonabilă, în pofida lipsei de probe.

3) Pentru a putea beneficia de protecție, o persoană trebuie să aibă convingerea, suspiciunea sau motive rezonabile pentru a crede că informațiile raportate sunt exacte. Avertizorii de integritate nu trebuie să fie supuși testelor care implică „buna-credință” sau „motivarea”. O persoană nu trebuie să dovedească faptul că s-a produs o încălcare, iar raportarea persoanei nu trebuie să declanșeze o acțiune de investigare, de urmărire penală sau alte proceduri.

Cu privire la acest aspect, legea denotă confuzie și este posibil să fie foarte problematică. Legea stipulează că o persoană se bucură de „prezumția bunei-credințe” și că divulgarea făcută de o persoană „se prezumă a fi veridică până la proba contrară.” Însă există dispoziții contradictorii cu privire la modul de aplicare a principiului respectiv. Una dintre dispoziții definește „buna-credință” în contextul în care persoana are „convingerea rezonabilă că este veridică și că amenință sau prejudiciază interesul public.” Această definiție restrânge buna-credință la limitele normale, și anume faptul că raportarea nu este imprudentă sau inexactă în mod conștient. Însă o altă dispoziție definește „buna-credință” ca fiind un „standard de conduită, exprimat prin corectitudine, onestitate și responsabilitate”. Aceasta este o invitație subiectivă și nelimitată de a pune la încercare motivele avertizorului de integritate.

Însă motivele sunt irelevante, exceptând situația în care este vorba despre credibilitatea avertizorului de integritate în calitate de martor. Unii dintre cei mai semnificativi martori din istorie au fost infractori care au depus mărturii având imunitate sau pentru a obține o sentință redusă. Chiar dacă motivele lor s-au reflectat exclusiv în interesul propriu, probele lor au fost esențiale pentru urmărirea penală în cazuri de crimă organizată sau de alte infracțiuni grave. Tot ceea ce trebuie să fie relevant este calitatea probelor. În plus, corectitudinea și responsabilitatea sunt termeni vagi, subiectivi care expun întreaga viață, intențiile și starea de spirit ale unei persoane unui control inadecvat, incorect și disuasiv.

Recomandare: Trimiterile la buna-credință trebuie să fie eliminate din lege. Singurul prag trebuie să fie dacă persoana are motive rezonabile să creadă că informațiile erau veridice la momentul raportării sau divulgării acestora.

4) Nu se pierde protecția pentru raportări inexacte dacă persoana s-a înșelat în mod cinstit și a avut convingerea rezonabilă că informațiile sunt exacte. Se presupune că persoanele au o convingere rezonabilă, cu excepția cazului în care se dovedește contrariul.

Legea nu abordează în mod specific acest aspect. Standardul convingerii rezonabile cuprinde erori, deoarece un avertizor de integritate este doar un martor, nu un factor de decizie juridic, cum este instanța după un proces.

Recomandare: Legea trebuie să protejeze în mod explicit avertizorii de integritate ale căror raportări sunt greșite, însă bazate pe o convingere rezonabilă.

5) Trebuie să se instituie canale de raportare clare, persoane de contact desemnate și proceduri de urmărire specifice la locurile de muncă din sectorul privat⁴ și public (raportare internă) și în cadrul instituțiilor publice (raportare externă). Persoanele au, fără rezerve, dreptul de a alege între canalele interne (locul de muncă) și externe (instituții publice) atunci când fac o divulgare protejată prin lege.

În cazul divulgărilor interne (la locul de muncă), angajații pot efectua raportări semnate în scris, într-un sistem online sau apelând o linie telefonică anticorupție întreținută de angajatori sau de autoritățile publice. Angajații vor folosi formulare sau protocoale telefonice incluse în anexele la lege. Angajatorii și autoritățile publice trebuie să înregistreze raportările într-un „Registru al divulgărilor de practici ilegale și avertismente de integritate” conform unui formular inclus într-o anexă la lege. Procedurile interne de primire și de examinare a raportărilor trebuie să fie bazate pe un model furnizat de guvern. Legea stipulează că imediat ce raportarea persoanei este înregistrată în Registru, acesteia i se acordă „statutul de avertizor de integritate”.

Un angajat poate să evite canalele interne și să efectueze raportarea către autorități (divulgare externă), dacă:

- acesta consideră că angajatorul ar putea fi implicat în abatere;
- acesta consideră că ar putea fi încălcată confidențialitatea angajatului;
- acesta consideră că există un risc de pierdere, de dispariție sau de distrugere de probe; sau
- angajatorul nu s-a asigurat de introducerea raportării în Registru sau nu a informat angajatul cu privire la rezultatele examinării în termenul legal (30 sau 60 de zile).

Pentru a asigura conformitatea cu Directiva UE, trebuie să existe, fără rezerve, dreptul de a alege între canalul intern și cel extern. Directiva încurajează insistent avertizorii de integritate să raporteze mai întâi prin intermediul canalelor interne credibile. Însă, în același timp, este clar faptul că pot alege dacă să efectueze raportarea inițială la nivel intern (angajator) sau extern (agenția guvernamentală de aplicare a legii). Această lege nu respectă Directiva UE. Avertizorii de integritate nu au, fără rezerve, dreptul de a alege între canalele interne și cele externe. În același timp, contrar tradiției culturale, se produce un efect disuasiv semnificativ prin forțarea avertizorilor de integritate să analizeze sau să speculeze dacă raportarea lor externă către o agenție guvernamentală de aplicare a legii se califică drept excepție.

Deși legea impune luarea de măsuri prompte cu privire la raportări, din aceasta lipsește flexibilitatea necesară. Durata maximă de cercetare și deraportare cu privire la divulgarea efectuată de un avertizor de integritate este de 60 de zile. Aceasta ar putea chiar să fie insuficientă în cazul infracțiunilor complexe cum ar fi fraudă financiară sau spălarea banilor și se compară în mod nefavorabil cu termenul de la trei la șase luni pe care îl permite Directiva UE.

⁴ Companiile al căror număr de personal depășește un anumit prag.



Acest proiect este finanțat de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Recomandare: Pentru a asigura conformitatea cu Directiva UE, avertizorii de integritate trebuie să aibă dreptul să aleagă liber între canalele interne și externe pentru divulgările lor inițiale. Cu acordul avertizorului de integritate, autoritățile publice și autoritățile de reglementare trebuie să aibă flexibilitatea de a extinde investigația dincolo de 60 de zile.

6) *Persoanele au opțiunea de a raporta public (de exemplu, prin intermediul mass-media, ONG-urilor, reuniunilor publice, surselor online de comunicare) în împrejurări rezonabile, care nu impun restricții necorespunzătoare asupra persoanei respective sau care au efectul de a bloca publicarea de informații care necesită investigații și măsuri corective pentru a proteja interesul public. Aceste împrejurări includ, printre altele:*

- lipsa unor măsuri timp de peste 6 luni cu privire la o divulgare internă sau de peste 3 luni cu privire la o divulgare externă
- o convingere rezonabilă într-un conflict de interese sau distrugerea de probe
- o convingere rezonabilă a unui pericol iminent pentru sănătatea sau siguranța publică
- represalii care ar putea să se producă, dacă se apelează la canale instituționale.

Legea îndeplinește în linii mari acest standard. Aceasta prevede aceleași împrejurări pentru efectuarea unei divulgări externe (către autorități) ca pentru divulgări adresate direct publicului. Un angajat ar putea să evite canalele interne sau externe și să facă publică o raportare publică, dacă:

- acesta consideră că angajatorul ar putea fi implicat în abatere;
- acesta consideră că ar putea fi încălcată confidențialitatea angajatului;
- acesta consideră că există un risc de pierdere, de dispariție sau de distrugere de probe; sau
- angajatorul nu s-a asigurat de introducerea raportării în Registru sau nu a informat angajatul cu privire la rezultatele examinării în termenul legal (între 30 și 60 de zile).

Recomandare: Nu sunt necesare modificări. Legea îndeplinește acest standard.

7) *Avertizorii de integritate au dreptul la confidențialitatea identității lor și a tuturor informațiilor de identificare, cu excepția cazului în care există o derogare în acest sens prin acordul lor prealabil scris sau acestea se impun în contextul unor investigații oficiale sau unor acțiuni în instanță.*

Legea interzice divulgarea sau comunicarea identității angajatului persoanelor suspectate de abatere fără permisiunea angajatului. Există doar o singură excepție prevăzută. Confidențialitatea se pierde în mod involuntar doar în cazul acțiunilor penale inițiate ca urmare a divulgării efectuate de avertizorul de integritate. În astfel de cazuri, angajatul poate fi eligibil pentru protecția martorilor.

Chiar dacă este fără rezerve, legea nu include specificitatea necesară pentru stabilirea domeniului de aplicare a protecției. Spre exemplu, aceasta nu protejează în mod explicit împotriva publicării de informații „de identificare”; informații care nu specifică nume, dar includ date care pot conduce la identificarea avertizorului de integritate. În mod similar, aceasta nu prevede comunicarea unui preaviz atunci când este necesară expunerea pentru o acțiune penală. Simpla nedivulgare a unui nume poate fi inefficientă în protejarea identității.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a clarifica dacă protejează, de asemenea, împotriva publicării de informații de identificare și se impune comunicarea unui preaviz avertizorului de integritate, dacă este necesară expunerea.

8) Protecțiile și drepturile se extind asupra avertizorilor de integritate anonimi care sunt identificați ulterior – cu sau fără acordul acestora.

În mod explicit, legea nu respectă acest standard. Pentru ca o raportare să fie introdusă în Registru, persoana trebuie să-și includă numele și prenumele, locul de muncă, datele de contact și semnătura (în cazul raportărilor scrise). Legea nu prevede dacă un avertizor de integritate anonim va fi protejat în cazul în care ajung să fie cunoscute informațiile sale de identificare. Legea nu prevede dacă raportările anonime care cuprind informații de bună-credință vor fi cercetate. Divulgările anonime pot include indicii sau probe prețioase, adesea într-o măsură mai mare decât cele provenite pe alte canale. Persoanele care efectuează o raportare anonimă sau care fac o divulgare publică în mod anonim trebuie să fie protejate dacă sunt ulterior identificate și dacă există represalii împotriva lor.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a acoperi avertizorii de integritate anonimi, atât pentru întreprinderea de acțiuni cu privire la raportările lor, cât și pentru drepturi împotriva represaliilor, dacă sunt identificate.

9) Raportările trebuie să fie cercetate cu promptitudine, iar angajații trebuie să fie informați cu privire la investigațiile și la acțiunile întreprinse ca răspuns la raportarea lor într-un termen rezonabil.

Legea prevede că autoritățile publice „au obligația să ia imediat măsuri de preîntâmpinare a acțiunilor care pot cauza un prejudiciu interesului public” și că acestea „în limitele competențelor, sunt în drept să dispună suspendarea respectivelor acțiuni”.

Divulgările interne sunt prelucrate în conformitate cu regulamente guvernamentale; dacă o divulgare internă „conține elementele constitutive” ale unei infracțiuni sau încălcări, angajatorul trebuie să informeze autoritatea de examinare competentă. Dacă o divulgare internă „conține elementele constitutive” ale unei infracțiuni sau încălcări, autoritatea de examinare competentă va acționa din oficiu. Dacă raportarea unui avertizor de integritate culminează cu un proces penal, angajatul trebuie să fie informat că raportarea sa va fi examinată conform legislației penale.

Chiar dacă statutul atribuie sarcini agențiilor publice, prevederile sale pentru divulgări interne nu conțin indicații conform cărora aceste norme trebuie să includă anchete prompte, notificarea promptă a rezultatelor către avertizori de integritate sau orice criterii pentru mecanismele de control al procesului. Nici nu există mecanisme de control pentru raportări externe către agenții guvernamentale.

Recomandare: Atât în cazul raportărilor interne, cât și în cazul celor externe, legea trebuie să fie modificată pentru ca avertizorii de integritate să fie anunțați că raportările lor se află în curs de cercetare, cu privire la rapoarte de stare privind stadiul anchetei, la o oportunitate de a contesta negările acuzațiilor aduse de aceștia și la un program de măsuri finale. Legea trebuie să impună transmiterea rezultatelor către avertizorul de integritate în decurs de 3 până la 6 luni.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

10) Avertizorii de integritate trebuie să fie protejați împotriva oricărei forme de represalii, inclusiv, printre altele, împotriva demiterii, suspendării, retrogradării, transferului punitiv, împotriva evaluării negative a performanței sau împotriva unor referințe de angajare negative, împotriva reducerii remunerației, hărțuirii, includerii pe o listă neagră și împotriva trimerii pentru examinare psihiatrică sau medicală.

Legea îndeplinește acest standard. Aceasta definește „răzbunarea” ca fiind „orice formă de presiune, dezavantajare sau discriminare la locul de muncă”, inclusiv demiterea, suspendarea, retrogradarea, respingerea promovării sau a formării, transferul represiv, anularea primelor sau a altor beneficii, hărțuirea sau alte tratamente represive, precum și amenințarea cu aceste acțiuni.

Recomandare: Nu sunt necesare modificări. Legea respectă acest standard.

11) Cade în sarcina angajatorului să demonstreze că orice măsuri luate împotriva unui angajat nu sunt asociate cu faptul că angajatul respectiv a efectuat o raportare, s-a gândit să efectueze o raportare sau a ajutat o persoană să efectueze o raportare și nu sunt motivate de acest fapt. Angajaților nu li se solicită să stabilească o legătură între efectuarea unei raportări și măsurile luate împotriva acestora.

Legea nu respectă acest standard. Aceasta le impune într-adevăr angajatorilor să demonstreze că orice măsuri luate împotriva unui angajat nu au avut nicio legătură cu faptul că persoana respectivă a efectuat o raportare sau că a fost implicată într-un caz de avertizare de integritate. „În caz contrar”, stipulează legea, acțiunile angajatorului „se consideră răzbunare”.

Cu toate acestea, legea le impune, de asemenea, angajaților să stabilească o „legătură de cauzalitate” între efectuarea unei raportări și măsurile luate împotriva acestora la locul de muncă. Aceasta presupune ca avertizorul de integritate să dovedească o cauză de natură răzbunătoare sau să câștige cazul în esență înainte ca angajatorul să aibă obligația de a face dovada. De asemenea, aceasta nu este în concordanță cu Directiva UE, care impune doar ca avertizorul de integritate să stabilească o comunicare protejată și o măsură prejudiciabilă ulterioară. Apoi obligația de a face dovada este transferată angajatorului.

Recomandare: Pentru asigurarea conformității cu Directiva UE, atunci când avertizorul de integritate stabilește o comunicare protejată și o măsură prejudiciabilă ulterioară, angajatorului trebuie să i se solicite să dovedească faptul că avertizarea de integritate nu a afectat în niciun fel decizia.

12) Răspunderea pentru acțiuni civile, penale sau cu caracter administrativ este exceptată pentru persoanele care efectuează o raportare în conformitate cu legea.

Legea nu abordează în mod specific acest aspect. Însă protecția împotriva răspunderii constituie o cerință de bază a Directivei UE. Răspunderea penală sau civilă poate avea un efect disuasiv într-o măsură mult mai mare decât hărțuirea la locul de muncă.

Recomandare: Trebuie să se adauge o prevedere care să stabilească un mijloc afirmativ de apărare față de răspunderea civilă sau penală pentru orice raportări în care avertizorul de integritate a avut „motive întemeiate să creadă că raportarea sau divulgarea publică unor astfel de informații a fost necesară pentru dezvoltarea” unei încălcări prevăzute de lege.⁵

⁵ A se vedea articolul 21.7 din Directiva UE

13) Avertizorii de integritate au dreptul la o cale de atac efectivă, la un proces echitabil și la prezumția de nevinovăție, precum și la dreptul la apărare, inclusiv la dreptul de a fi ascultat și la dreptul de acces la propriul dosar.

Legea prevede mai multe căi de atac, însă, spre deosebire de angajații companiilor, nu există nicio garanție generală a unui proces corespunzător sau a accesului la o instanță pentru lucrătorii guvernamentali. Opțiunile lor se limitează la depunerea de petiții la autorități pentru un transfer, pentru o anulare a acțiunilor disciplinare și pentru daune materiale și morale. Avocatul poporului (ombudsman) trebuie să examineze „cu prioritate” protecția și alte petiții și să răspundă în decurs de 15 zile. Însă deciziile cu privire la examinarea sau la respingerea cererilor de protecție de avocatul poporului nu pot fi contestate.

Deciziile relevante luate de autoritățile publice și cele din sectorul privat pot face obiectul unui recurs sau pot fi contestate prin intermediul unor acțiuni administrative sau civile. Cu toate acestea, repetăm, lucrătorii guvernamentali nu au control asupra drepturilor lor, avocatul poporului având libertatea de a le supune unor acțiuni contencioase.

Recomandare: Legea trebuie să extindă accesul la proceduri corespunzătoare în instanță pentru angajații guvernamentali, pentru a iniția acțiuni împotriva încălcării drepturilor lor.

14) Drepturile și căile de atac nu pot fi exceptate sau limitate prin niciun acord și prin nicio condiție de angajare, inclusiv prin acordul de arbitraj premergător unui litigiu. Contractele de angajare nu pot fi utilizate pentru a împiedica angajații să efectueze o raportare sau să discute despre o raportare.

Legea prevede că „Clauzele de confidențialitate și secret profesional dintre angajator și angajat nu împiedică dezvăluirea practicilor ilegale”. Chiar dacă aceasta neutralizează anumite acorduri privind nedivulgarea, aceasta nu va proteja împotriva unor ordine sau politici de restricționare ale angajatorului.

Recomandare: Prevederea trebuie să se extindă pentru a proteja, de asemenea, împotriva ordinelor sau politicilor care sunt contrare drepturilor din lege.

15) Trebuie să se aplice sancțiuni pentru împiedicarea sau încercarea de a împiedica raportarea; represalii sau amenințarea cu represalii împotriva unui avertizor de integritate; încurajarea sau acceptarea represaliilor; inițierea unor proceduri sau acțiuni supărătoare față de un avertizor; încălcarea confidențialității unui avertizor de integritate; și raportarea și/sau divulgarea de informații false.

Legea enumeră următoarele acțiuni ca fiind încălcări, delictе sau răspunderi disciplinare:

- omisiunea unui angajator de a facilita înregistrarea raportărilor interne;
- omisiunea unui angajator de a păstra confidențialitatea unui avertizor de integritate;
- omisiunea unui angajator de a asigura măsuri de protecție a angajaților împotriva represaliilor;
- transmiterea identității unui avertizor de integritate persoanelor implicate în presupusa încălcare;
- omisiunea de a lua măsuri pentru a opri sau pentru a preveni acte care aduc prejudicii interesului public;
- răzbunarea împotriva unui avertizor de integritate.

Legea nu specifică legile, regulamentele sau codurile care se aplică acestor acțiuni, nici sancțiunile penale, civile sau de altă natură aferente. Prin urmare, legea garantează doar o tragere la răspundere de natură simbolică.

Recomandare: Legea trebuie să fie extinsă pentru a prevedea sancțiuni specifice pentru încălcările enunțate, care să fie suficient de grave pentru a genera un efect de descurajare.



Acest proiect este finanțat de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

16) *Persoanele vătămate sau afectate de raportări dovedite a fi în mod voit inexacte trebuie să aibă acces la căi de atac.*

Legea nu abordează în mod specific acest aspect.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a stipula faptul că aceasta nu constituie un mijloc de apărare împotriva răspunderii pentru declarații în mod voit false.

17) *O agenție desemnată trebuie să promoveze sisteme de avertizare, pentru a stimula atitudini publice pozitive și pentru a facilita raportarea.*

Legea nu abordează în mod specific acest aspect, care este esențial pentru cunoașterea de public a drepturilor. Legile privind avertizorii de integritate sunt, de regulă, în stare latentă sau utilizate insuficient într-o măsură gravă, parțial din cauză că publicul nu le cunoaște și parțial din cauză că acestea sunt contrare tradițiilor culturale înrădăcinate. O campanie ambițioasă de educare a publicului este o cerință preliminară pentru ca legea să-și atingă obiectivele. Direcția Educație Anticorupție din cadrul Centrului Național Anticorupție a desfășurat o parte dintre aceste activități prin intermediul unor videoclipuri televizate și prin intermediul unor acțiuni de formare a angajaților publici.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a impune în mod specific lansarea de campanii speciale de educare a publicului cu privire la natura drepturilor avertizorilor de integritate și la modul în care acestea pot fi în folosul publicului.

18) *O agenție desemnată trebuie să ofere asistență pentru divulgări și protecție împotriva represaliilor prin informare și consiliere gratuită cu privire la drepturi, canale de raportare, persoane de contact, proceduri, căi de atac și protecție împotriva represaliilor.*

Avocatul Poporului (Ombudsman) deține autoritatea și responsabilitatea legală de a primi și de a cerceta plângeri privind represalii împotriva avertizorilor de integritate. Legea nu include în mod specific furnizarea de asistență și de consiliere angajaților. Aceasta înseamnă că este posibil ca aceștia să nu-și cunoască drepturile sau să nu știe cum să le exercite în mod corespunzător. A nu ști cum să se prevaleze de lege poate să genereze același efect disuasiv ca și a nu cunoaște existența acesteia.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a extinde obligațiile Avocatului Poporului la furnizarea de orientări pentru avertizorii de integritate cu privire la natura drepturilor lor și la modul de exercitare deplină a acestora.

19) *Asistența judiciară este disponibilă în proceduri de protecție împotriva represaliilor, în acțiuni penale și acțiuni civile transfrontaliere.*

Legea nu abordează în mod specific acest aspect sau alternativa la rambursare a onorariilor avocaților atunci când se dovedește existența represaliilor. Efectul va fi acela că numeroși avertizori de integritate nu vor putea să-și permită să-și exercite drepturile.

Recomandare: Legea trebuie să fie modificată pentru a prevedea asistență judiciară și pentru ca onorariile avocaților să fie plătite de pârât în acțiuni în care avertizorul de integritate obține o compensare.

20) O agenție desemnată trebuie să asigure supravegherea mecanismelor de divulgare și de protecție a avertizorilor de integritate; să identifice și să caute corectarea oricăror deficiențe sau ineficiențe; și să întrețină și să publice anual date anonime privind numărul și tipurile de raportări de avertizare în interes public, cereri și aprobări de protecție împotriva represaliilor, motivele respingerii protecției împotriva represaliilor și soluțiile cazurilor.

Legea nu abordează în mod specific supravegherea mecanismelor de avertizare de integritate sau publicarea de date și de informații cu privire la sistemul de avertizare de integritate. A nu avea deloc transparență în ceea ce privește rezultatele unei legi privind transparența este o omisiune fundamentală. Aceasta înseamnă că nu va exista nicio înregistrare publică pentru a evalua dacă legea este aplicată sau dacă aceasta este eficientă fie împotriva represaliilor, fie împotriva abuzurilor de putere.

Recomandare: Legea trebuie să-i impună Avocatului Poporului să elaboreze un raport anual care să includă în mod specific date privind numărul și tipurile de raportări ale avertizorilor de integritate, cereri și aprobări de protecție împotriva represaliilor, motive ale respingerii protecției împotriva represaliilor și rezultatele cazurilor, numărul de raportări ale avertizorilor de integritate și orice efecte pozitive, precum și o analiză a punctelor sale slabe pe baza experienței până la data prezentă.

21) Trebuie să se desfășoare un proces de revizuire publică și transparentă a legilor și politicilor și să se pună în aplicare orice reforme necesare, cel puțin fiecare trei ani.

Legea nu abordează în mod specific acest aspect, care este esențial, deoarece nu este realistă perfecționarea legilor fără lecțiile învățate din experiența cu punerea în aplicare a acestora.

Recomandare: La fiecare trei ani, o agenție publică trebuie să aibă obligația de a raporta cu privire la eficacitatea legii în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor sale, iar raportul trebuie să includă recomandări specifice privind îmbunătățirile aduse legii.

REZUMAT:

Legea privind avertizorii de integritate din Moldova prezintă o conformitate necorespunzătoare. Aceasta îndeplinește doar trei dintre cele 21 de standarde – un amplu domeniu de aplicare al obiectului comunicării protejate; un amplu domeniu de aplicare al represaliilor interzise în muncă; și libertatea de exprimare publică.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Anexa 1: Metodologia Analizei decalajelor la nivelul legilor privind protecția avertizorilor de integritate din Balcanii de Vest și din Moldova

Începând din anul 2013, au fost promulgate legi specifice privind protecția avertizorilor de integritate sau prevederi statutare în Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo*, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia. În temeiul acestor legi și prevederi, angajații din toate aceste jurisdicții au raportat infracțiuni, acte de corupție, amenințări la adresa sănătății publice sau alte preocupări supravegehtorilor lor, autorităților publice, ONG-urilor, mass-mediei și publicului larg.

Analiza decalajelor compară legi din cele șapte jurisdicții⁶ cu Recomandarea Consiliului Europei privind protecția avertizorilor de integritate (denumită în continuare: Recomandarea CoE) și cu Directiva UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (denumită în continuare: Directiva UE). În acest scop, au fost extrase douăzeci și una de standarde-cheie din Recomandarea CoE și din Directiva UE. Analiza decalajelor evaluează măsura în care fiecare standard a fost încorporat în legi. Prin intermediul acestei analize cantitative, au fost identificate decalajele generale și specifice la nivelul dispozițiilor statutare și au fost elaborate recomandări de îmbunătățire pentru fiecare jurisdicție.

Rezultatele Analizei decalajelor și recomandările vor constitui fundamentul pentru acțiunea ulterioară de promovare, consolidarea capacităților și activitățile de sensibilizare a publicului în vederea îmbunătățirii politicilor și sistemelor privind avertizorii de integritate din cele șapte jurisdicții. Aceste activități vor include prezentarea rezultatelor și a materialelor aferente prin intermediul Secretariatului RAI și prin intermediul altor evenimente, acțiunilor de formare dedicate mai multor părți interesate, misiunilor de consolidare a capacităților, platformei de învățare a Secretariatului RAI, campaniilor de educare a cetățenilor și participării ONG-urilor.

Standarde-cheie pentru comparație:

- 1) Legea se aplică tuturor angajaților și lucrătorilor din sectorul public și privat, inclusiv persoanelor cu raporturi juridice contractuale, stagiilor, voluntarilor, angajaților cu normă parțială, angajaților temporari, candidaților la un post, foștilor angajați și membrilor din organele de conducere.
- 2) Avertizarea în interes public include corupția; darea sau luarea de mită; încălcarea dreptului public; încălcări ale drepturilor omului; infracțiuni și fraude financiare; riscuri pentru consumatori, sănătatea publică, siguranță și mediu; și alte încălcări abateri și riscuri care au amenințat sau care vizează interesul public.
- 3) Pentru a putea beneficia de protecție, o persoană trebuie să aibă convingerea, suspiciunea sau motive rezonabile pentru a crede că informațiile raportate sunt precise. Avertizorii de integritate nu trebuie să fie supuși testelor care implică „buna-credință” sau „motivarea”. O persoană nu trebuie să dovedească faptul că s-a produs o încălcare, iar raportarea persoanei nu trebuie să declanșeze o acțiune de investigare, de urmărire penală sau alte proceduri.
- 4) Nu se pierde protecția pentru raportări inexacte dacă persoana s-a înșelat în mod cinstit și a avut convingerea rezonabilă că informațiile sunt exacte. Se presupune că persoanele au o convingere rezonabilă, cu excepția cazului în care se dovedește contrariul.

* Această desemnare nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este în conformitate cu RCSONU 1244/1999 și cu Avizul CIJ privind declarația de independență de la Kosovo.

⁶ Pentru Bosnia și Herțegovina, vor fi incluse legi la nivel de entitate.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

- 5) Trebuie să se instituie canale de raportare clare, persoane de contact desemnate și proceduri de urmărire specifice la locurile de muncă din sectorul privat⁷ și public (raportare internă) și în cadrul instituțiilor publice (raportare externă). Persoanele au, fără rezerve, dreptul de a alege între canalele interne (locul de muncă) și externe (instituții publice) atunci când fac o divulgare protejată prin lege.
- 6) Persoanele au opțiunea de a raporta public (de exemplu, prin intermediul mass-media, ONG-urilor, reuniunilor publice, surselor online de comunicare) în împrejurări rezonabile care nu impun restricții necorespunzătoare asupra persoanei respective sau care au efectul de a bloca publicarea de informații care necesită investigații și măsuri corective pentru a proteja interesul public. Aceste împrejurări includ, printre altele:
 - a. lipsa unor măsuri timp de peste 6 luni cu privire la o divulgare internă sau de peste 3 luni cu privire la o divulgare externă
 - b. o convingere rezonabilă într-un conflict de interese sau distrugerea de probe
 - c. un pericol iminent pentru sănătatea sau siguranța publică
 - d. represalii care ar putea să se producă, dacă se apelează la canale instituționale.
- 7) Avertizorii de integritate au dreptul la confidențialitatea identității lor și a tuturor informațiilor de identificare, cu excepția cazului în care există o derogare în acest sens prin acordul lor prealabil scris sau în care acestea se impun în contextul unor investigații oficiale sau unor acțiuni în instanță.
- 8) Protecțiile și drepturile se extind asupra avertizorilor de integritate anonimi care sunt identificați ulterior – cu sau fără acordul acestora.
- 9) Raportările trebuie să fie cercetate cu promptitudine, iar angajații să fie informați într-un termen rezonabil cu privire la investigațiile și la acțiunile întreprinse ca răspuns la raportarea lor.
- 10) Avertizorii de integritate trebuie să fie protejați împotriva oricărei forme de represalii, inclusiv, printre altele, împotriva demiterii, suspendării, retrogradării, transferului punitiv, evaluării negative a performanței sau împotriva unor referințe de angajare negative, împotriva reducerii remunerației, împotriva hărțuirii, includerii pe o listă neagră și împotriva trimerii pentru examinare psihiatrică sau medicală.
- 11) Cade în sarcina angajatorului să demonstreze că orice măsuri luate împotriva unui angajat nu sunt asociate cu faptul că angajatul respectiv a efectuat o raportare, s-a gândit să efectueze o raportare sau a ajutat o persoană să efectueze o raportare sau motivate de acest fapt. Angajaților nu li se solicită să stabilească o legătură între efectuarea unei raportări și măsurile luate împotriva acestora.
- 12) Răspunderea pentru acțiuni civile, penale sau cu caracter administrativ este exceptată pentru persoanele care efectuează o raportare în conformitate cu legea.
- 13) Avertizorii de integritate au dreptul la o cale de atac efectivă, la un proces echitabil și la prezumția de nevinovăție, precum și la dreptul la apărare, inclusiv dreptul de a fi ascultat și dreptul de acces la propriul dosar.
- 14) Drepturile și căile de atac nu pot fi exceptate sau limitate prin niciun acord și prin nicio condiție de angajare, inclusiv acordul de arbitraj premergător unui litigiu. Contractele de angajare nu pot fi utilizate pentru a împiedica angajații să efectueze o raportare sau să discute despre o raportare.

⁷ Companiile care depășesc un anumit prag.

- 15) Trebuie să se aplice sancțiuni pentru împiedicarea sau încercarea de a împiedica raportarea; represalii sau amenințarea cu represalii împotriva unui avertizor de integritate; încurajarea sau acceptarea represaliilor; inițierea unor proceduri sau acțiuni supărătoare față de un avertizor de integritate; încălcarea confidențialității unui avertizor de integritate; și raportarea și/sau dezvăluirea de informații false.
- 16) Persoanele vătămate sau afectate de raportări dovedite a fi în mod voit inexacte trebuie să aibă acces la căi de atac.
- 17) O agenție desemnată trebuie să promoveze sisteme de avertizare în interes public, pentru a stimula atitudini publice pozitive și pentru a facilita raportarea.
- 18) O agenție desemnată trebuie să ofere asistență pentru divulgări și protecție împotriva represaliilor, prin informare și consiliere gratuită cu privire la drepturi, canale de raportare, persoane de contact, proceduri, căi de atac și protecție împotriva represaliilor.
- 19) Asistența judiciară este disponibilă în proceduri de protecție împotriva represaliilor, în acțiuni penale și în acțiuni civile transfrontaliere.
- 20) O agenție desemnată trebuie să asigure supravegherea mecanismelor de divulgare și de protecție a avertizorilor de integritate; să identifice și să caute corectarea oricăror deficiențe sau ineficiențe; și să întrețină și să publice anual date anonime privind numărul și tipurile de raportări de avertizare în interes public, cereri și aprobări de protecție împotriva represaliilor, motivele respingerii protecției împotriva represaliilor și soluțiile cazurilor.
- 21) Trebuie să se desfășoare un proces de revizuire publică și transparentă a legilor și politicilor și să se pună în aplicare orice reforme necesare, cel puțin la trei ani.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Anexa 2: Recomandarea Consiliului Europei

Recomandarea [CM/Rec\(2014\)7](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția avertizorilor de integritate

(Adoptată de Comitetul de Miniștri la 30 aprilie 2014, în cadrul celei de a 1198-a reuniuni a Miniștrilor Adjuncți)

Comitetul de Miniștri, conform articolului 15.b din Statutul Consiliului Europei,

Reamintind că scopul Consiliului Europei este de a întări unitatea între membrii săi, printre altele, în scopul protejării și îndeplinirii idealurilor și principiilor care constituie patrimoniul lor comun;

Considerând că promovarea adoptării de norme comune în aspecte legale poate contribui la realizarea scopului menționat mai sus;

Reafirmând că libertatea de exprimare și dreptul de a solicita și de a primi informații sunt principii fundamentale pentru funcționarea unei adevărate democrații;

Recunoscând că persoanele care raportează sau divulgă informații cu privire la amenințări sau la prejudicii aduse interesului public („avertizori de integritate”) pot contribui la consolidarea transparenței și a responsabilității democratice;

Considerând că tratarea adecvată a divulgărilor în interes public de angajatori și autoritățile publice va facilita luarea de măsuri pentru găsirea de soluții la cazurile de amenințări sau prejudicii expuse;

Ținând seama de Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (EST nr. 5) și de jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, în special în legătură cu articolul 8 (respectarea vieții private) și cu articolul 10 (libertatea de exprimare), precum și de Convenția pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automată a datelor cu caracter personal (ETS nr. 108);

Ținând seama de Programul de acțiune împotriva corupției al Consiliului Europei, de Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei (ETS nr. 173) și de Convenția civilă privind corupția a Consiliului Europei (ETS nr. 174) și, în special, de articolele 22 și, respectiv, 9 din acestea, precum și de activitatea desfășurată de Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO);

Luând act de Rezoluția 1729 (2010) a Adunării Parlamentare, în care Adunarea invită statele membre să-și revizuiască legislația cu privire la protecția avertizorilor de integritate, ținând seama de o serie de principii directe;

Luând act de compendiul privind cele mai bune practici și principiile directe pentru legislația privind protecția avertizorilor de integritate, întocmit de OCDE la solicitarea liderilor G20 în cadrul Summit-ului de la Seul din luna noiembrie 2010;

Având în vedere că este necesar să se încurajeze adoptarea unor cadre naționale în statele membre pentru protecția avertizorilor de integritate pe baza unui set de principii comune,

Recomandă ca statele membre să instituie un cadru normativ, instituțional și juridic pentru a proteja persoanele care, în contextul raporturilor lor de muncă, raportează sau dezvăluie informații privind



Acest proiect este finanțat de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

amenințări sau prejudicii aduse interesului public. În acest scop, anexa la prezenta recomandare prezintă o serie de principii menite să ghideze statele membre în procesul de revizuire a legilor lor naționale sau la introducerea legislației și a regulamentelor sau atunci când aduc modificări care pot fi necesare și adecvate în contextul sistemelor lor juridice.

În măsura în care raporturile de muncă sunt reglementate prin acorduri colective de muncă, statele membre pot pune în aplicare această recomandare și principiile conținute în anexă în cadrul unor astfel de acorduri.

PRINCIPII

Definiții

În sensul prezentei recomandări și principiilor sale:

- a. „avertizor de integritate” înseamnă orice persoană care raportează sau divulgă informații cu privire la o amenințare sau la un prejudiciu adus interesului public, în contextul raporturilor lor de muncă, fie că este vorba de sectorul public, fie de cel privat;
- b. „raportare sau divulgare în interes public” înseamnă raportarea sau divulgarea de informații cu privire la acțiuni și la omisiuni care reprezintă o amenințare sau un prejudiciu adus interesului public;
- c. „raportare” înseamnă a raporta, fie pe plan intern în cadrul unei organizații sau întreprinderi, fie către o autoritate externă;
- d. „divulgare” înseamnă a face publice informații.

I. Domeniu material de aplicare

1. Cadrul normativ, instituțional și judiciar național, inclusiv contractele colective de muncă, după caz, trebuie să fie concepute și dezvoltate pentru a facilita raportările de interes public și divulgările prin stabilirea de reguli pentru apărarea drepturilor și intereselor avertizorilor de integritate.
2. Întrucât este responsabilitatea statelor membre să stabilească ceea ce reprezintă interesul public în scopul punerii în aplicare a acestor principii, statele membre trebuie să specifice în mod explicit domeniul de aplicare al cadrului național, care trebuie să includă, cel puțin, încălcări ale legii și ale drepturilor omului, precum și riscurile pentru sănătatea și securitatea publică și cele de mediu.

II. Domeniu personal de aplicare

3. Domeniul personal de aplicare al cadrului național trebuie să acopere toate persoanele care lucrează fie în sectorul public, fie în cel privat, indiferent de natura raporturilor lor de muncă și dacă acestea sunt remunerate sau nu.
4. Cadrul național trebuie să includă, de asemenea, persoane ale căror raporturi de muncă s-au încheiat și, eventual, în cazul în care aceste raporturi sunt pe cale să înceapă, în cazurile în care informațiile privind o amenințare sau un prejudiciu adus interesului public au fost dobândite în procesul de recrutare sau într-o altă etapă de negociere pre-contractuală.
5. Un regim special sau norme speciale, inclusiv drepturi și obligații modificate, pot fi aplicate în cazul informațiilor legate de securitatea națională, apărare, informații prelucrate, ordinea publică sau relațiile internaționale ale statului.
6. Aceste principii nu pot aduce atingere normelor consacrate și recunoscute de protecție a privilegiilor legale și profesionale de altă natură.

III. Cadru normativ

7. Cadrul normativ trebuie să reflecte o abordare cuprinzătoare și coerentă pentru a facilita raportarea și divulgările în interes public.
8. Restricțiile și excepțiile privind drepturile și obligațiile oricărei persoane în legătură cu raportările și cu divulgările în interes public trebuie să fie doar atât cât este necesar și, în orice caz, să nu fie de natură să combată obiectivele principiilor prezentate în această recomandare.
9. Statele membre trebuie să se asigure că există un mecanism sau mecanisme eficiente pentru a acționa pe baza raportărilor și divulgările în interes public.
10. Orice persoană care este prejudiciată, direct sau indirect, de efectele raportării sau divulgării de informații inexacte sau care induc în eroare trebuie să aibă în continuare protecția asigurată și căi de atac la dispoziție, în temeiul normelor de drept general.
11. Un angajator nu trebuie să aibă posibilitatea de a se prevala de obligațiile legale sau contractuale ale unei persoane pentru a împiedica respectiva persoană să efectueze o raportare de interes public sau să divulge informații ori să sancționeze persoana respectivă pentru că a procedat astfel.

IV. Canale de raportare și divulgări

12. Cadrul național trebuie să promoveze un mediu care să încurajeze raportarea sau divulgarea într-o manieră deschisă. Persoanele trebuie să se simtă în siguranță pentru a-și exprima în mod liber preocupările de interes public.
 13. Trebuie să existe canale clare pentru raportarea și divulgarea în interes public, iar recurgerea la acestea trebuie facilitată prin măsuri adecvate.
 14. Canalele de raportare și divulgare cuprind:
 - raportări în cadrul unei organizații sau întreprinderi (inclusiv către persoane desemnate să primească rapoarte confidențiale);
 - raportări către organisme publice competente de reglementare, agenții de aplicare a legii și organisme de supraveghere;
 - divulgări către public, de exemplu unui jurnalist sau membru al parlamentului.
- Împrejurările individuale vor determina în fiecare caz alegerea celui mai potrivit canal.
15. Angajatorii trebuie să fie încurajați să instituie proceduri interne de raportare.
 16. Lucrătorii și reprezentanții acestora trebuie să fie consultați cu privire la propuneri de instituire a unor proceduri interne de raportare, dacă este cazul.
 17. Ca o regulă generală, trebuie să se încurajeze raportarea internă și raportarea către organisme publice competente de reglementare, agenții de aplicare a legii și organisme de supraveghere.

V. Confidențialitate

18. Avertizorii de integritate trebuie să aibă dreptul de a li se păstra confidențialitatea identității, sub rezerva garanției unui proces echitabil.

VI. Luarea de măsuri cu privire la raportare și la divulgare

19. Raportările și divulgările în interes public de avertizorii de integritate trebuie să fie investigate prompt și, dacă este necesar, să se ia măsuri cu privire la rezultate, într-un mod eficient și eficace, de angajator și de organismul adecvat de reglementare publică, de agenția de aplicare a legii sau de organismul de supraveghere.
20. Un avertizor de integritate care efectuează o raportare internă trebuie, ca o regulă generală, să fie informat de persoana căruia i-a fost adresată raportarea despre măsurile luate ca răspuns la raportare.



Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

VII. Protecție împotriva represaliilor

21. Avertizorii de integritate trebuie să fie protejați împotriva represaliilor de orice formă, direct sau indirect, de angajator și de persoanele care lucrează sau acționează în numele angajatorului. Formele de astfel de represalii ar putea include concedierea, suspendarea, retrogradarea, pierderea unor oportunități de promovare, transferuri punitive și reduceri sau deduceri din salarii, hărțuire sau alte tratamente punitive sau discriminatorii.
22. Protecția nu trebuie să fie pierdută din simplul motiv că persoana care efectuează o raportare sau o divulgare s-a înșelat cu privire la semnificația acesteia sau pe motiv că amenințarea percepută la adresa interesului public nu s-a materializat, cu condiția ca aceasta să aibă motive rezonabile să creadă în precizia respectivei raportări sau divulgări.
23. Un avertizor de integritate trebuie să aibă dreptul de a declara, în cadrul unei proceduri civile, penale sau administrative corespunzătoare, faptul că a efectuat raportarea sau divulgarea în conformitate cu cadrul național.
24. În cazul în care angajatorul a instituit un sistem de raportare internă, iar avertizorul de integritate a făcut o divulgare către public fără a recurge la sistem, acest lucru poate fi luat în considerare atunci când se stabilesc căile de atac sau nivelul de protecție care poate fi acordat avertizorului de integritate.
25. În cadrul procedurilor legale referitoare la prejudiciul suferit de avertizorul de integritate și cu condiția ca acesta să ofere motive rezonabile pentru a crede că prejudiciul a fost cauzat ca urmare a răzbunării pentru efectuarea raportării sau a divulgării, este responsabilitatea angajatorului să stabilească faptul că prejudiciul nu a fost cauzat din motivele declarate.
26. Trebuie să fie disponibile măsuri provizorii în așteptarea rezultatului acțiunilor civile pentru persoanele care au fost victime ale represaliilor pentru faptul că au efectuat raportări sau divulgări de interes public, în special în cazul pierderii locului de muncă

VIII. Consiliere, sensibilizare și evaluare

27. Cadrul național trebuie să fie promovat pe scară largă, în scopul dezvoltării unor atitudini pozitive în rândul publicului și în rândul profesiiilor, precum și în scopul facilitării divulgării de informații în cazurile în care este în joc interesul public.
28. Trebuie să se aibă în vedere asigurarea accesului gratuit la informații și la consiliere confidențială pentru persoanele care intenționează să efectueze o raportare sau o divulgare de interes public. Structurile existente care sunt în măsură să furnizeze astfel de informații și consiliere trebuie să fie identificate, iar detaliile de contact ale acestora să fie puse la dispoziția publicului larg. La nevoie și unde este posibil, ar putea fi dotate și alte structuri adecvate pentru a îndeplini acest rol sau ar putea fi înființate structuri noi.
29. Autoritățile naționale trebuie să asigure evaluarea periodică a eficacității cadrului național.

Anexa 3: Drepturile privind comunicarea liberă în Directiva Uniunii Europene privind protecția avertizorilor de integritate

Directiva UE privind protecția avertizorilor de integritate din luna decembrie 2019 a marcat începutul unei noi ere a drepturilor de comunicare liberă cu titlu de cele mai bune practici și dă tonul pentru libertatea de exprimare la nivel global. Indexul de mai jos sintetizează progresele realizate la nivelul dispozițiilor-cheie, cu trimiteri, după caz, la considerentul care oferă mai multe detalii pentru a interpreta un limbaj mai generalizat.

Cine este protejat? Directiva ajută mai multe persoane și instituții decât majoritatea legilor sau politicilor anterioare privind avertizorii de integritate. Pe lângă angajați, aceasta protejează sindicate, organizații ale societății civile sau persoane care le ajută pe acestea sau sunt asociate cu acestea, companiile în care acestea lucrează, părți interesate, furnizori, consultanți și persoane care desfășoară o activitate independentă. Aceasta protejează persoanele care sunt asociate cu avertizorii de integritate sau care îi ajută. Deși directiva încurajează utilizarea de canale instituționale formale, nu există restricții bazate pe context. (Articolele 4, 19) Considerentul de la punctul 62 clarifică faptul că comunicarea este protejată atunci când este realizată în cadrul responsabilităților de serviciu: „Prezenta directivă trebuie, de asemenea, să acorde protecție în cazul în care dreptul Uniunii sau cel intern prevede obligația ca persoanele care efectuează raportarea să raporteze autorităților naționale competente, de exemplu, ca parte a atribuțiilor și responsabilităților lor profesionale sau întrucât încălcarea este o infracțiune”.

Fără inadvertențe privind interzicerea oricărei forme de hărțuire la locul de muncă: Cu excepția acțiunilor privind securitatea națională care nu țin de autoritatea UE, Directiva scoate în afara legii orice act sau omisiune care produce prejudicii, direct sau indirect, sub amenințare, comisă, recomandată sau chiar tolerată (pe care le adoptă factorul principal al unei sarcini de conducere pentru a preveni represaliile). (Articolul 19)

Protecția împotriva răspunderii civile și penale: Directiva prevede un mijloc de apărare afirmativ care prevalează față de răspunderea penală sau civilă atunci când avertizorul de integritate a avut „motive întemeiate să creadă că raportarea sau divulgarea publică a unor astfel de informații a fost necesară pentru dezvăluirea unei încălcări în temeiul prezentei directive”. Singura excepție este cazul în care abaterea penală a fost independentă de divulgarea avertizorului de integritate, cum ar fi pătrunderea prin efracție în sediul unei organizații. [articolele 21(2-3), 21(7)]

Standard pentru comunicarea protejată: Pentru a beneficia de protecție, avertizorii de integritate au nevoie doar de convingerea rezonabilă că divulgările lor sunt adevărate și relevante. Numeroase alte legi le impun să aibă convingerea întemeiată că făptuitorul a fost realmente vinovat, nu doar să aibă convingerea rezonabilă că raportează o simplă dovadă a unei încălcări. Standardul mai realist al Directivei UE le asigură acestora un avans mai semnificativ. [Articolul 6.1(a)]

Circuitul de raportare obligatoriu pe canale: Înainte să poată efectua o divulgare publică, avertizorii de integritate trebuie să raporteze fie la nivel intern, către instituția în care lucrează, fie la nivel extern, către o autoritate guvernamentală. Termenele pentru libertatea de exprimare publică au fost reduse la trei luni, deoarece avertizorul de integritate poate alege să efectueze o divulgare externă (către guvern) fără a efectua mai întâi o raportare la nivel intern. Însă directiva încurajează insistent avertizorii de integritate să raporteze mai întâi în cadrul organizației în care lucrează, astfel încât instituțiile să aibă prima oportunitate de a-și corecta propriile deficiențe. (Articolele 7, 10, 15)



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Canale interne de avertizare în interes public: Acestea sunt canalele din cadrul entităților în care este angajat avertizorul de integritate sau în care s-a produs presupusa abatere în cazul avertizorilor de integritate care nu sunt angajați, cum ar fi acționarii sau furnizorii. Considerentul explică faptul că nu trebuie să existe conflicte de interese pe canalele interne, iar personalul angajat trebuie să fie personal instruit, acestea trebuind administrate de un factor principal care raportează direct șefului organizației. Aceasta va conduce la sporirea caracterului legitim și va preveni posibilitatea de negare din partea conducerii. (Articolele 8, 9)

Canale externe de raportare: Acestea sunt canalele prin intermediul cărora un avertizor de integritate poate efectua o raportare protejată către autoritățile guvernamentale competente pentru a investiga sau a comanda luarea de măsuri cu privire la presupusa abatere, existând cerințe structurale echivalente celor pentru canalele interne. (Articolele 11-13)

Măsuri privind divulgările: Avertizorii de integritate au dreptul să li se primească raportarea, la o întâlnire ulterioară la cerere și la îndrumări ulterioare în decurs de trei luni, termen care poate fi extins la șase luni, dacă este cazul. (Articolele 8-9, 11-13)

Confidențialitate: Directiva nu are deficiențe, protejând împotriva publicării de informații de identificare fără acordul prealabil și impunând notificarea prealabilă atunci când expunerea nu are caracter discreționar. [Articolele 16, 23.1(d)]

Divulgări anonime: Deși măsurile ulterioare obligatorii au caracter discreționar, acestea sunt tratate asemenea divulgărilor care se califică pentru protecție, dacă se identifică avertizorul de integritate. Aceasta se traduce într-o armă subtilă, însă foarte puternică împotriva caracterului precar al expunerii prealabile la făptuitori și împotriva vulnerabilității la represalii, care sunt inerente în cazul raportării succesive. [Articolul 6(3)]

Sarcina probei care îi revine angajatului – cazul prima facie: Avertizorii de integritate își îndeplinesc sarcina și există o prezumpție de represalii, dacă dovedesc că s-au implicat în activități protejate și că apoi au fost prejudiciați. Sarcina probei este apoi transferată angajatorului. Majoritatea legilor impun ca avertizorul de integritate să dovedească, de asemenea, că există o rețea sau o legătură cu caracter de represalii între activitatea protejată și prejudiciu. Aceasta le acordă avertizorilor de integritate un alt avans semnificativ. [Articolul 21(5)]

Obligația inversă de a prezenta dovezi, care îi revine angajatorului: Dacă angajatul stabilește cazul prima facie, sarcina probei este transferată la angajator, pentru a demonstra că pretenziile represalii nu au fost motivate de avertizarea în interes public. Considerentul care explică modul de punere în practică a acestui principiu explică faptul că angajatorul trebuie să dovedească faptul că presupusul act de represalii într-un caz „nu au fost legate în niciun fel” de raportarea sau de divulgarea în interes public. [Articolul 21.5, considerentul (93)]

Proces corespunzător: Avertizorii de integritate au acces la instanță pentru a-și exercita drepturile. Chiar dacă trebuie să existe și căi de atac informale pentru persoanele care nu își pot permite o acțiune în instanță, exercitarea drepturilor este un proces corespunzător cu titlu de cea mai bună practică. De regulă, forumurile judiciare sunt mai independente de presiunea politică decât organismele administrative. (Articolul 21.7)

Acțiuni împotriva restricționării: Directiva prevede clar că drepturile asociate comunicării libere anulează orice alte restricții și amenințări din acordurile de nedivulgare, contracte, secrete comerciale declarate, legi privind protecția datelor, încălcarea drepturilor de autor sau domeniul amplu al litigiilor de materie civilă și penală pentru încălcarea contractului sau pentru faptul că avertizorul de integritate a obținut probe prin furt din proprietatea organizației, chiar dacă probele nu au avut legătură cu sarcinile de serviciu ale avertizorului de integritate. Singurele excepții sunt prevăzute pentru infracțiuni independente, precum intrarea prin efracție. [Articolul 21(2-7)]

Acordarea de drepturi: Directiva prevede asistență juridică în acțiuni penale și civile transfrontaliere. [Articolul 20(c)]

Măsuri provizorii: Considerentul directivei prevede că acestea trebuie aplicate cu prioritate fiind, chiar dacă sunt generalizate, cel mai important principiu pentru ca legea să facă diferența. [Articolul 21(6), considerentul (93)]

Căi de atac efective: Avertizorii de integritate nu pot „să piardă câștigând” prin căile de atac ale Directivei. Aceștia au dreptul la reintegrarea cu drepturi depline și la compensații pentru daune. [Articolul 21(8)]

Răspundere: Directiva impune sancțiuni penale, civile sau administrative persoanelor implicate în represalii sau celor care încalcă cerințele directivei privind punerea în aplicare a dispozițiilor sale, protejarea confidențialității sau preîntâmpinarea represaliilor. Pedepsele pentru avertizare în interes public sunt limitate la declarațiile false în mod voit, fiind interzise sancțiunile care ar putea genera un efect disuasiv. (Articolul 23)



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova

Anexa 4: Glosar de termeni

Comunicare de serviciu: comunicare de informații protejate în cadrul responsabilităților de serviciu.

Obligația de a prezenta dovezi care îi revine angajatului: cerința probatorie pentru un angajat să demonstreze prima facie sau în mod credibil legal, un caz de represalii. În temeiul Directivei UE, aceasta înseamnă să se demonstreze comunicarea protejată (raportare sau divulgare) și acțiunea ulterioară de prejudiciere de angajator. Angajatul nu are sarcina de a demonstra o legătură între divulgare și acțiunea angajatorului – doar faptul că angajatul a efectuat o divulgare și că s-a produs o acțiune de prejudiciere.

Obligația inversă de a prezenta dovezi, care îi revine angajatorului: Dovezile pe care trebuie să le prezinte un angajator pentru a se apăra cu succes împotriva unei reclamații de represalii după ce avertizorul de integritate și-a îndeplinit obligația de a prezenta dovezi. În temeiul Directivei UE, aceasta presupune dovedirea faptului că avertizarea în interes public nu a avut niciun fel de legătură cu presupusa acțiune represivă.

Funcționar desemnat/persoană autorizată: Persoana responsabilă de primirea și de luarea de măsuri cu privire la divulgări în interes public prin intermediul canalului intern al unui angajator.

Divulgare sau raportare externă: Avertizarea în interes public către un birou guvernamental responsabil de investigarea sau de luarea de măsuri cu privire la presupusa abatere.

Divulgare sau raportare internă: Avertizarea în interes public către un funcționar desemnat în cadrul instituției în care lucrează angajatul.

Divulgare sau raportare publică: Avertizarea în interes public către un public neguvernamental, cum ar fi organizații ale cetățenilor, sindicate sau mass-media.

Convingere rezonabilă: Standardul unei persoane care efectuează o divulgare sau o raportare pentru a fi protejată printr-o lege privind avertizarea în interes public. Conform celor mai bune practici, aceasta înseamnă că avertizorul de integritate a crezut cu adevărat în realitatea preocupărilor care urmau să fie credibile pentru semenii săi. Protecția nu se pierde în cazul divulgărilor inexacte efectuate în mod eronat, cu onestitate.

Măsuri de remediere: Sistemul de eliminare a consecințelor directe sau indirecte ale represaliilor.

Măsuri reparatorii: Compensațiile specifice dispuse cu titlu de măsuri de remediere ca răspuns la represalii.

Represalii: Acțiunile de prejudiciere cu care o persoană a fost amenințată sau care au fost efectuate împotriva unei persoane de un angajator atunci când s-a observat că o persoană a raportat sau este pe cale să raporteze sau că aceasta este în legătură cu o persoană care raportează o suspiciune de ilegalitate, corupție sau altă abatere sau acțiune care amenință interesul public, astfel cum este prevăzut în Directiva UE.


Avertizor de integritate: O persoană afectată de o instituție și cel mai frecvent de un angajat, care comunică informații, probe sau preocupări susținute de convingerea rezonabilă că s-a produs o ilegalitate, un act de corupție sau alte încălcări sau acțiuni care amenință interesul public, astfel cum este prevăzut în Directiva UE.



Acest proiect este finanțat
de Uniunea Europeană

Să rupem tăcerea:

Îmbunătățirea politicilor și culturii legate de avertizarea
în interes public în Balcanii de Vest și în Moldova



Secretariatul Regional pentru Inițiativa Anticorupție (RAI) este o organizație regională interguvernamentală care se ocupă exclusiv de probleme anticorupție și angajamentul și profesionalismul său lucrează în domeniul prevenirii și combaterii corupției, oferind o platformă comună pentru dialog, schimb de cunoștințe și cele mai bune practici anticorupție din sud-estul Europei.

www.rai-see.org

Zcăutăm soluții mai bune împreună.