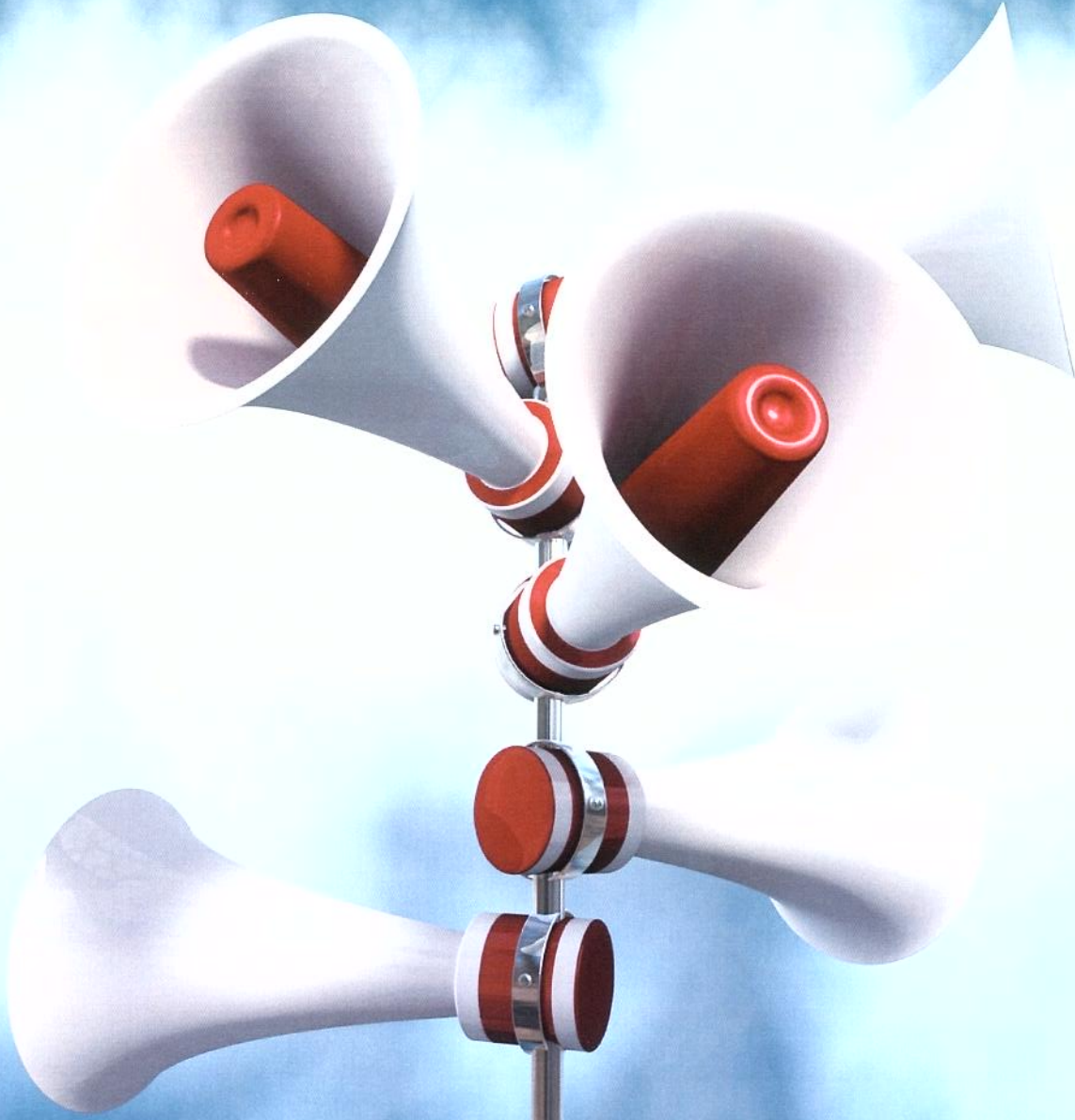




2012 POLICY PAPER



AVERTIZORII DE INTEGRITATE ÎN MEDIUL PRIVAT

Acest proiect a fost finanțat cu sprijinul Programului European pentru Prevenirea și Lupta împotriva Criminalității al Comisiei Europene – Directoratul General al Afacerilor Interne. Publicația reflectă numai viziunile autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru nici o utilizare a informației conținute în acest material.

*Lumea este un loc periculos, nu din cauza celor care fac rău, ci pentru că cei care observă acest lucru nu fac nimic.*¹

Albert Einstein

ANALIZĂ CONTEXTUALĂ

Avertizorii de integritate joacă un rol crucial în expunerea corupției, a fraudei sau a unui management defectuos și în prevenirea dezastrelor care se pot produce prin neglijență sau fapte reprobabile. Avertizorii, au făcut publică tănuirea SRAS și a altor boli periculoase care amenințau milioane de oameni din China; au dezvăluit cazuri de corupție din cadrul Comisiei Europene și au fost de ajutor în evitarea unor pericole pentru mediu în S.U.A.²

Deși avertizorii de integritate contribuie substanțial la respectarea prevederilor legale, a normelor deontologiei profesionale și a principiilor bunei administrări, în general, percepția publică asupra acestei categorii este una negativă. Astfel, potrivit Studiului TI – *Alternativa la tăcere – Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene*³ - în cadrul

căruia au fost evaluate legislația, politicile și practica privitoare la avertizarea de integritate în 10 state europene – termenul „avertizor de integritate” apare ca având o conotație negativă, fiind asociat cu ideea de informator (ex.: în Republica Cehă, Irlanda, România și Slovacia), trădător sau spion (Bulgaria, Italia) sau turnător (Estonia, Lituania). În multe dintre țările supuse evaluării, aceste percepții negative ale avertizării în interes public sunt consecințe ale anilor petrecuți sub regimuri autoritariste, în cadrul cărora activau diverse rețele de poliție secretă, bazate pe delatatione. În timpul perioadei sovietice, de exemplu, anumite persoane ofereau informații autorităților, adesea în secret, privitoare la vecini, la colegii de muncă sau la membrii familiei. În alte cazuri, cum ar fi cele ale Irlandei și Italiei, se constată o neîncredere generalizată în autoritățile publice și o reticență în denunțarea eventualelor fapte reprobabile săvârșite de colegi sau vecini.

În acest context, avertizorul de integritate nu își asumă doar riscul de a fi concediat de la locul de muncă în urma sesizărilor făcute, dar și riscul de a fi ostracizat de colegii săi – de serviciu sau din asociația profesională. Pe fondul analogiei cu turnătorii de la securitatea din perioada comunistă, astfel de avertizări îi pot atrage reacții negative din partea societății, precum și din partea celor apropiați.

Dincolo de consecințele pe care le va suferi la

¹ În original "The world is a dangerous place, not because of those who do evil, but because of those who look on and do nothing."

² Transparency International România - Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene, disponibil la http://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_1/Alternativa.pdf

³ Ibidem

nivel social, avertizorului de integritate nu îi va fi ușor să se reîncadreze în postul de unde a fost concediat în mod abuziv – în cazul în care solicită instanței acest lucru, dar nici să își găsească un nou loc de muncă.

Într-o societate democratică, supremația absolută a legii garantează respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

La nivel mondial se dorește ca drepturile și libertățile fundamentale să fie protejate, în interiorul fiecărui stat de drept, printr-un cadru legislativ complet și prin intermediul unor instituții democratice menite să asigure această protecție.

Drepturile avertizorilor de integritate, și protecția aferentă acestora, sunt derivate (indirecte) ale libertăților prevăzute în Declarația privind Drepturile Omului, Cartea Europeană a Drepturilor, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și în constituțiile naționale, corelate cu obligațiile statelor aferente răspunderii față de cetățenii lor.

Un aspect tratat în aceste convenții este nevoia de a proteja acei indivizi care denunță intern sau în exterior, dar cu bună-credință, fapte de corupție. Prea des avertizorii de integritate (*whistleblowers*) au fost victimele răzbunării – concedieri sau chiar mai rău – cu scopul de a-i reduce la tăcere pe cei care au

motive să formuleze plângeri pentru acte de corupție. Chiar dacă sunt instituite asemenea forme de protecție, rămâne problema

împiedicării unor forme subtile de represalii, de exemplu refuzul promovării sau izolarea. Multe scandaluri de corupție au izbucnit în media, iar libertatea de expresie este într-adevăr cheia în această luptă.

De asemenea, este important ca legislația privind libertatea de informare să promoveze transparența guvernamentală. În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate informațiile care provin de la autorități și care îl privesc. Desigur, este necesară și confidențialitatea, de exemplu pentru a proteja viața privată și datele cu caracter personal, dar aceasta trebuie să fie excepțională și justificată.

Deși au fost făcute progrese asupra acestui aspect în Europa, transparența este încă departe de regula generală.⁴

Avertizorul de integritate, așa cum este definit, este cel care aduce la cunoștință, public sau unei autorități superioare, orice presupuse activități ilegale sau abateri de la norme specifice.

Pentru a i se proteja drepturile și libertățile avertizorului de integritate, multe state au inclus în cadrul legislativ metode de protecție și uneori de recompensare.

⁴ Cristi Danileț - Corupția și anticorupția în sistemul juridic, pag. 193 disponibilă la http://www.kas.de/wf/doc/kas_18040-1522-1-30.pdf?100111162953

Statele Unite ale Americii

Avertizorul de integritate este perceput, la scară largă, ca fiind un martir altruist ce acționează în favoarea interesului public și a responsabilității organizaționale.

Avertizorul beneficiază de protecție în cazul presiunilor ce pot exista la locul de muncă din partea colegilor, a superiorilor ierarhici, sau în caz de concediere în condiții forțate. O caracteristică aparte o constituie posibilitatea de a face apel la deciziile instanțelor de judecată. De altfel, beneficiile și cadrul legislativ ce reglementează avertizorii de integritate sunt împărțite pe domenii de activitate. De exemplu, angajaților din domeniul financiar li se oferă stimulente și protecție prin Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, adoptat ca lege federală în 20.12.2010, iar avertizorii din domeniul Armatei au protejat dreptul de a comunica direct cu orice membru al Congresului.

Uniunea Europeană

Uniunea Europeană (UE) nu are un sistem propriu de protecție a avertizorilor de integritate, țările membre având diferite metode de reglementare. Parlamentul European și Comisia Europeană nu au adoptat directive și/sau regulamente cu privire la implementarea unui astfel de sistem. În acest context nu există repere clare pentru legiferarea conceptului de avertizor și

avertizare de integritate în statele membre.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) reușește totuși să creeze o jurisprudență favorabilă avertizorilor de integritate care nu beneficiază de legi interne sau legile nu le oferă o protecție suficientă.

În cazul Guja vs. Moldova Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis în favoarea avertizării de integritate, evidențiind încălcarea dreptului la liberă exprimare și implicit a articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Sunt state membre UE care au legiferat anumite mijloace de protecție a avertizorilor de integritate, mijloace care fie au o arie restrânsă de aplicabilitate, fie derivă sau sunt parțial incluse în alte legi sau regulamente. În principiu, dispozițiile se aplică numai anumitor categorii de persoane. Majoritatea statelor nu au definit în mod concret modalități de apărare a avertizorilor față de un mediu ostil de muncă sau față de o eventuală concediere din motive injuste.

În special în statele care au facut parte din fostul bloc comunist, percepția avertizorului la nivelul societății este, în general, una negativă, termenul „avertizor de integritate” fiind asociat cu termeni ca informator, trădător sau turnător.

Protejarea avertizorilor de integritate este o obligație ce incumbă statului român în baza Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției⁵, și Convenția Civilă a Consiliului Europei asupra Corupției⁶

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a intervenit și ea în favoarea avertizării, formulând o serie de recomandări cu privire la diverse mijloace de încurajare a avertizării de integritate.⁷

Legea avertizorului de integritate, denumirea operațională a Legii nr. 571/2003, a apărut ca o nevoie de instrumente pentru autoreglarea sistemului de integritate în cadrul administrației publice și a serviciilor publice. Legea în sine creează instrumentul de siguranță pentru situațiile în care un funcționar public sau angajat contractual intenționează să refuze executarea unui ordin pe care îl consideră ilegal. Deși această prevedere este inclusă teoretic în legislația existentă, orice angajat care refuză îndeplinirea unui ordin în afara legalității era supus la o serie de persecuții care aveau ca rezultat eliminarea sau retragerea din sistem. ⁸

⁵ adoptată la New York, în 2003, și ratificată de România prin Legea nr. 365/2004, publicată în M.Of. nr. 903/5.10.2004,

⁶ adoptată la Strasbourg, în 1999, și ratificată de România prin Legea nr. 64/2004, publicată în M.Of. nr. 343/20.04.2004,

⁷ A se vedea Ghidul OECD din 2003 privind rezolvarea conflictului de interese în administrația publică și Ghidul OECD pentru Întreprinderi Multinationale, disponibile pe site-ul www.oecd.org

⁸ Transparency International România - Ghid privind protecția avertizorilor de integritate, pag.5 – disponibil la <http://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/GPprotectieAvertizori.pdf>

Legea 571/2004 oferă o protecție sporită persoanelor care decid să rupă "legea tăcerii", încercând prin atitudinea lor să ridice standardele de integritate și să plaseze pe agenda publică iregularitățile existente în sistemul public.

În România termenul de avertizor de integritate este definit de lege ca fiind "persoana care face o sesizare potrivit art. 3 lit. a) și care este încadrată în una dintre autoritățile publice, instituțiile publice sau în celelalte unități prevăzute la art. 2".⁹

Conform studiului Corupția și anticorupția în sistemul juridic Avertizorii de integritate (*whistleblowers*) sunt persoane din interiorul unei instituții, ori foști angajați sau membri ai unor organizații care raportează încălcări ale legii și regulamentelor, fraude, acte de corupție, la care au fost martori sau pe care le-au descoperit, către cei care au competența sau voința de a lua măsurile corective necesare, fie din sistem (superiori, colegi), fie din afara sa (media, organizații de tip *watch-dog*, juriști). Asemenea avertizori au dezvăluit mari nereguli din firme private, cum sunt cele de tutun, sau chiar din interiorul F.B.I. ori al Comisiei Europene.¹⁰

Avertizorul este o persoană încadrată în

⁹ Art 3 lit b) din Legea 571/2004

¹⁰ Cristi Danileț - Corupția și anticorupția în sistemul juridic, pag. 150 disponibilă la http://www.kas.de/wf/doc/kas_18040-1522-1-30.pdf?100111162953

instituțiile publice și care face o avertizare în interes public, cu bună-credință cu privire la orice fapta care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.¹¹ Această protecție se extinde atât asupra funcționarilor publici cât și asupra personalului contractual indiferent de modul în care au fost numiți/ recrutați și indiferent de domeniul în care aceștia activează.

La nivel instituțional, Regulemelele disciplinare la unison prevăd că dacă un funcționar are ceva de semnalat la nivelul încălcării principiilor legalității și/sau bunei administrări atunci singurele alternative sunt comisia de disciplină sau seful ierarhic sau în cel mai grav caz procurorul, orice altă variantă putând fi lesne sancționată ca daune aduse instituției.¹²

Sfera de aplicare a legii vizează protecția avertizorilor în spațiul public, neexistând în momentul de față reglementări privind avertizorii și avertizarea din mediul privat.

Legea 571/2004 instituie un cadru legal pus la dispoziția celor care asistă la acte de corupție sau orice alte fapte care afectează interesul public.

Principii generale ale legii 571/2004 sunt cheia dezlegării legii prin acoperirea întregii varietăți de situații pe care legea le

reglementează, dar și prin fixarea cadrului în care operează individualizarea avertizării de integritate atunci când se invocă mecanismele de protecție¹³.

La evaluarea/ calificarea oricărei sesizări ca fiind avertizare, factorul de decizie este obligat să țină cont de aceste principii stipulate și să le aplice prin interpretarea în spiritul legii.

Pentru a fundamenta legal noțiunea de avertizare și în scopul stabilirii unui set de reguli menite să circumstanțieze această formă de sesizare a încălcării prevederilor legale, deontologiei profesionale și buna administrare, inițiatorii legii au inclus în actul normativ :

A) principiul legalității, conform căruia autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități prevăzute la art. 2 al legii nr. 571/2004 au obligația de a respecta drepturile și libertățile cetățenilor, normele procedurale, libera concurență și tratamentul egal acordat beneficiarilor serviciilor publice, potrivit legii;

B) principiul supremației interesului public, conform căruia, în înțelesul prezentei legi, ordinea de drept, integritatea, imparțialitatea și eficiența autorităților publice și instituțiilor publice, precum și a celorlalte unități prevăzute la art. 2 al legii nr. 571/2004 sunt ocrotite și promovate de lege;

C) principiul responsabilității, conform căruia

11 Art 3 lit a) din legea 571/2004

12 Transparency International România - Ghid privind protecția avertizorilor de integritate, pag.5 – disponibil la <http://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/GProtectieAvertizori.pdf>

13 Transparency International România – disponibil la <http://www.transparency.org.ro/publicatii/ghiduri/GProtectieAvertizori.pdf>, pag.10

orice persoană care semnaleză încălcări ale legii este dator să susțină reclamația cu date sau indicii privind fapta săvârșită;

D) principiul nesanționării abuzive, conform căruia nu pot fi sancționate persoanele care reclamă ori sesizează încălcări ale legii, direct sau indirect, prin aplicarea unei sancțiuni inechitabile și mai severe pentru alte abateri disciplinare. În cazul avertizării în interes public, nu sunt aplicabile normele deontologice sau profesionale de natură să împiedice avertizarea în interes public;

E) principiul bunei administrări, conform căruia autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități prevăzute la art. 2 al legii nr. 571/2004 sunt dator să își desfășoare activitatea în realizarea interesului general, cu un grad ridicat de profesionalism, în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate a folosirii resurselor;

F) principiul bunei conduite, conform căruia este ocrotit și încurajat actul de avertizare în interes public cu privire la aspectele de integritate publică și bună administrare, cu scopul de a spori capacitatea administrativă și prestigiul autorităților publice, instituțiilor publice și al celorlalte unități prevăzute la art. 2 al legii nr. 571/2004;

G) principiul echilibrului, conform căruia nici o persoană nu se poate prevala de prevederile prezentei legi pentru a diminua sancțiunea administrativă sau disciplinară pentru o faptă a sa mai gravă;

H) principiul bunei-credințe, conform căruia este ocrotită persoana încadrată într-o autoritate publică, instituție publică sau în altă unitate bugetară dintre cele prevăzute la art. 2 al legii nr. 571/2004, care a făcut o sesizare, convinsă fiind de realitatea stării de fapt sau că fapta constituie o încălcare a legii.”¹⁴

Aceste principii generale demonstrează tocmai că aplicabilitatea acestei legi are o arie restrânsă și anume doar asupra avertizorilor din domeniul public, în timp ce eventualii avertizori din spațiul privat nu beneficiază de prevederile unei reglementări speciale care să cuprindă și alte metode de protecție, pe lângă cele din Codul Muncii, Codul Penal și Legea nr. 682/2002,

Protecția concretă oferită prin lege se rezumă la :

- Presumția de bună-credință,
- Opțiunea de a invita presa și un reprezentant al sindicatului sau al asociației profesionale în cazul unei cercetări disciplinare ca urmare a unui act de avertizare,
- Ascunderea identității avertizorului față de cel reclamat dacă cel din urmă îi este sef ierarhic direct sau indirect, ori are atribuții de control, inspecție și evaluare asupra avertizorului,
- Verificarea proporționalității de către

instanță a sancțiunii aplicate avertizorului pentru o abatere disciplinară, prin compararea cu practica sancționării sau cu alte cazuri similare din cadrul aceleiași autorități publice.

➤ Anularea de către instanță a sancțiunii disciplinare sau administrative aplicate unui avertizor,

➤ Alte opțiuni la îndemâna avertizorilor fiind legiferate prin Codul Muncii și "aplicarea din oficiu a prevederilor legii privind protecția martorilor"¹⁵.

Legea nr. 682/2002 prevede la art. 12 anumite garanții ce îi sunt asigurate unui martor:

Ca măsuri de protecție:

a) protecția datelor de identitate a martorului protejat;

b) protecția declarației acestuia;

c) ascultarea martorului protejat de către organele judiciare, sub o alta identitate decat cea reala sau prin modalitati speciale de distorsionare a imaginii si vocii;

d) protecția martorului aflat în stare de reținere, arestare preventivă sau în executarea unei pedepse privative de libertate, în colaborare cu organele care administrează locurile de detinere;

e) măsuri sporite de siguranță la domiciliu, precum și de protejare a deplasării martorului la și de la organele judiciare;

f) schimbarea domiciliului;

g) schimbarea identității;

h) schimbarea înfățișării.

Măsurile de asistență ce pot fi luate, după caz, sunt:

a) reinsertia în alt mediu social;

b) recalificarea profesională;

c) schimbarea sau asigurarea locului de muncă;

d) asigurarea unui venit până la găsirea unui loc de muncă.

Obiectul avertizării în interes public este reglementat de Legea nr.571/2004 la art. 5:

Semnalarea unor fapte de încălcare a legii de către persoanele menționate la art. 1 și 2, prevăzute de lege ca fiind abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni, constituie avertizare în interes public și privește:

a) infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;

b) infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene;

c) practici sau tratamente preferențiale ori discriminatorii în exercitarea atribuțiilor unităților prevăzute la art. 2;

15

Art. 8 din Legea 571/2004

d) încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese;

e) folosirea abuzivă a resurselor materiale sau umane;

f) partizanatul politic în exercitarea prerogativelor postului, cu excepția persoanelor alese sau numite politic;

g) încălcări ale legii în privința accesului la informații și a transparenței decizionale;

h) încălcarea prevederilor legale privind achizițiile publice și finanțările nerambursabile;

i) incompetența sau neglijența în serviciu;

j) evaluări neobiective ale personalului în procesul de recrutare, selectare, promovare, retrogradare și eliberare din funcție;

k) încălcări ale procedurilor administrative sau stabilirea unor proceduri interne cu nerespectarea legii;

l) emiterea de acte administrative sau de altă natură care servesc interese de grup sau clientelare;

m) administrarea defectuoasă sau frauduloasă a patrimoniului public și privat al autorităților publice, instituțiilor publice și al celorlalte unități prevăzute la art. 2;

n) încălcarea altor dispoziții legale care impun respectarea principiului buneii administrări și cel al ocrotirii interesului public.

RISURI ȘI VULNERABILITĂȚI¹⁶

Una dintre cele mai mari vulnerabilități este că angajații din sectorul privat nu beneficiază protecția instituită prin Legea nr.571/2004, atunci când efectuează o avertizare de integritate.

O altă vulnerabilitate a sistemului actual este că în România companiile nu au nicio obligație de a elabora politici sau regulamente interne cu privire la avertizarea de integritate.

De asemenea, nu există mecanisme care să asigure protejarea identității avertizorilor de integritate sau confidențialitatea informațiilor conținute în sesizările făcute.

Din păcate, sancțiunile rezultate în urma avertizării nu sunt accesibile publicului.

Deși legislația în materie prevede, la nivel de drept comun, sancțiuni față de cei care fac avertizări în mod abuziv, cu rea-credință, uneori consecințele pot ieși din sfera normelor obișnuite.

Acest sistem ar trebui să servească atât pentru facilitarea semnării cazurilor de corupție din companiile private, cât și pentru protejarea avertizorilor care le semnalează. Astfel, un angajat care a detectat acte de corupție în interiorul companiei la care lucrează are nevoie să aibă la dispoziție, în primul rând, un mecanism intern căruia să îi adreseze constatările sale și care, în urma sesizărilor

¹⁶ Acest context a fost identificat în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă", finanțat de Comisia Europeană

primite, să investigheze și să rezolve situația. În cazul în care un astfel de mecanism nu există sau nu își îndeplinește rolul în mod corespunzător, ar trebui să existe o asociație specializată pe avertizarea de integritate – eventual un ONG - căruia avertizorul să îi poată aduce la cunoștință situația constatată, împreună cu dovezile pe care le-a adunat în acest sens. Dacă asociația respectivă consideră că este într-adevăr vorba de un caz de corupție, ea se va adresa autorităților competente, prezentând dovezile aduse de către avertizor, dar păstrând anonimatul acestuia, pentru a-l proteja.

Angajații din sectorul privat nu pot beneficia de aceeași protecție din partea legii atunci când efectuează o avertizare de integritate. Dezavantajul inexistenței unor prevederi normative speciale, dedicate avertizorilor din sectorul privat poate fi compensat, în prezent, doar prin utilizarea mijloacelor de drept comun existente – precum Codul muncii sau Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor – prin prevederile ce consacră egalitatea de șanse, nediscriminarea și dreptul de a fi protejat împotriva abuzurilor sau concedierii abuzive. De exemplu, Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor conține prevederi referitoare la situațiile de avertizare și protejează persoanele care raportează infracțiuni, inclusiv cele privind corupția și fraudele. De asemenea, Codul muncii, republicat în 2011, conține prevederi referitoare la concedierea abuzivă, precum și la dreptul de protecție în caz de concediere

(art. 39 alin. 1, lit. j). Cu toate acestea, în mediul privat lipsesc mecanismele eficiente de avertizare, care să ofere o reală protecție avertizorilor și să-i motiveze să acționeze. De aceea, de multe ori, deși angajatul dorește să raporteze o faptă de corupție, acesta renunță la acuzații înaintea luării oricărei măsuri împotriva vinovatului, deoarece se teme de repercusiunile la locul de muncă.¹⁷

În mediul privat, lipsesc, în mare măsură, atât codurile de etică, adoptate la nivelul companiilor, cât și departamentele de etică, organizate în cadrul acestora. Atunci când, totuși, la nivelul unor companii mari (de regulă, având capital străin), sunt înființate asemenea departamente, eficiența acestora este redusă din cauza subordonării directe față de managerul general.¹⁸

17 Transparency International – Romania, Studiul privind Sistemul Național de Integritate, ediția a 3-a, 2012, disponibil pe site-ul http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/sistemul_national_de_integritate/NIS2012.pdf, p. 308

18 Transparency International – Romania, Integritatea în mediul de afaceri din România - Cercetare asupra mecanismelor de instituționalizare a eticii în companii, 2011, accesat la 10.11.2012, disponibil pe site-ul http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/integritatea_mediu_afaceri/StudiuCIB.pdf, p. 3

RECOMANDĂRI

Principala recomandare constă în reglementarea avertizării de integritate în mediul privat.

Prin adoptarea unui sistem de avertizare de integritate în mediul privat, se urmărește îndeplinirea următoarelor obiective principale¹⁹:

1. Sprijinirea companiilor private în vederea diminuării implicațiilor financiare și a impactului negativ al corupției;
2. Protecția corespunzătoare a avertizorului de integritate din mediul privat, împotriva eventualelor măsuri abuzive cu caracter vindicativ;
3. Asigurarea unui plus de valoare la nivel individual, pentru avertizorul de integritate și creșterea încrederii în cultura organizațională.

Beneficiile acestui sistem, cel puțin pentru companii, pot fi semnificative. În primul rând, sunt recuperate pagubele produse prin acțiunile angajatului sau angajaților aflați în culpă. În al doilea rând, este protejată reputația companiei, întotdeauna periclitată ca urmare a săvârșirii actelor de corupție. Crearea unor mecanisme de integritate în cadrul companiilor ar putea avea efecte benefice, în sensul eficientizării structurilor statului, și ar contribui la prevenirea acțiunilor care lezează reputația și situația financiară a

¹⁹ Acest context a fost identificat în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă", finanțat de Comisia Europeană

companiilor, prin identificarea și abordarea adecvată a situațiilor de risc.²⁰

Având în vedere specificul Legii nr.571/2004, anumite precizări se impun.

Transpunerea, *mutatis mutandi*, a dispozițiilor în scopul protejării avertizorilor de integritate din mediul privat nu este recomandată. Anumite modificări sunt necesare, mediul de afaceri fiind mult mai dinamic și având prerogativa autoreglementării. În plus, companiile și angajații acestora nu sunt ținute să respecte toate condițiile impuse funcționarilor publici.

În primul rând trebuie făcută diferența în ceea ce privește calitatea persoanei împotriva căreia se face o sesizare.

În principiu, dacă angajații din mediul privat identifică funcționari publici ce săvârșesc fapte ce cad sub incidența legii actuale, pot urma procedura fără a intra într-un conflict (de muncă sau de alt fel). Aceasta este o situație intermediară ce va trebui reglementată astfel încât avertizorii din mediul privat să nu sufere nici ei repercusiuni de pe urma sesizărilor făcute.

O problemă distinctă este însă sesizarea făcută cu privire la încălcarea de către personalul companiei a normelor prevăzute în Legea

²⁰ Transparency International – Romania, Studiul privind Sistemul Național de Integritate, 2012, accesat la 10.11.2012, disponibil pe site-ul http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/sistemul_national_de_integritate/NIS2012.pdf, p. 310

nr.571/2004.

O primă observație se referă chiar la semnificația termenului de avertizare și implicit la încălcărilor ce pot face obiectul unei astfel de sesizări.

Așa cum am menționat în prima parte, avertizare în interes public înseamnă sesizarea făcută cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

În cazul autorităților și instituțiilor de stat, cheltuirea banului public nu se poate face aleatoriu și nejustificat. Ordonatorii de credite și beneficiarii acestor fonduri trebuie să respecte principiile bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței. Această obligație nu incumbă însă și companiilor private pentru simplul motiv că fondurile de care dispun acestea sunt proprietate privată și în virtutea acestui fapt, au dreptul să le folosească după bunul plac.

În această ordine de idei, sesizările venite de la avertizorii de integritate cu privire la încălcarea acestor principii pot viza doar abuzurile în cheltuirea banului public. Există numeroase situații în care angajații companiilor observă astfel de activități, fiind de partea cealaltă a actului sau faptului juridic.

O altă precizare ce trebuie făcută este că orice cod deontologic presupune, în mediul

privat, și o asociație profesională. În acest caz, avertizorii se pot adresa și acestor organizații, nu doar persoanelor stipulate la art.6 din lege. Doar în situația în care normele deontologice sunt încălcate de către un funcționar public se pot utiliza mijloacele actuale.

Pe cale de consecință, în cazul în care avertizorul din mediul privat observă încălcarea dispozițiilor legale, a deontologiei profesionale și/sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței, aceasta poate viza doar în mod indirect funcționarul public, facilitatorul acestor abuzuri fiind însă angajatul din afara sectorului public.

Cazurile și modalitatea de a sesiza compania că un angajat al ei este un astfel de facilitator trebuie particularizate.

În sistemul actual există și este în creștere numărul firmelor care adoptă coduri de conduită și înființează corelativ comisii de etică/disciplină care să verifice respectarea normelor interne de către angajați. În principiu, competența acestor comisii ar fi extinsă ab initio și asupra sesizărilor făcute cu privire la încălcarea legii sau a deontologiei profesionale, însă nu ar fi factor de decizie decât în ceea ce privește sancțiunile interne.

Pentru celelalte situații, angajatul poate să se adreseze instituțiilor abilitate.

Trebuie avut în vedere și faptul că este în interesul companiilor să fie la curent cu orice nereguli apărute în cadrul desfășurării

activități, ceea ce ar putea favoriza avertizorii de integritate.

MĂSURI PROPUSE

1. Modificarea Legii nr. 571/2004 în așa fel încât:
 - să poată îngloba și situațiile ce pot interveni în mediul privat.
 - Să prevadă măsuri speciale pentru avertizarea având ca subiect un angajat din mediul privat sau un funcționar public, precum și situația în care ambele părți cad sub incidența legii
 - Să particularizeze faptele de încălcare a legii și deontologiei profesionale săvârșite în mediul privat care să constituie avertizare în interes public
2. Modificarea corelativă a Codului Muncii astfel :
 - Decizia de concediere să fie anulabilă dacă a fost luată față de un avertizor, în mod abuziv
 - Includerea unor dispoziții derogatorii în ceea ce privește obligația de confidențialitate a angajaților, pentru avertizările făcute în interes public (know-how-ul și alte informații similare vor beneficia în continuare de protecție)
3. Crearea sau adaptarea codurilor de conduită (etice) existente, în funcție de faptele ce pot constitui avertizare în interes public
4. Extinderea, în cadrul companiilor, a competențelor comisiilor de etică și/sau disciplinare, astfel încât să poată verifica și sancționa comportamentul angajaților
5. Asigurarea independenței față de managementul companiei
6. Posibilitatea preluării riscului de către comisie/companie, în ceea ce privește sesizarea autorităților competente. În acest caz însă, informațiile furnizate de către avertizor nu vor putea fi folosite în scopul aplicării unei sancțiuni pentru că s-ar încălca principiul confruntării acuzatorului
7. Persoanele responsabile cu investigarea avertizărilor de integritate trebuie să aibă stipulat în contractul (de muncă, de prestări servicii, etc) o clauză prin care să își asume că nu vor dezvălui identitatea celui care face o sesizare și nici informațiile oferite sub sancțiunea plății de daune-interese, corelat cu aplicarea unei sancțiuni disciplinare
8. Crearea unor linii de asistență telefonică ori alte mijloace de comunicare, dedicate avertizărilor de integritate, care să poată asigura anonimatul (a se vedea cazul Wikileaks)
9. Inițierea și desfășurarea unor acțiuni specifice în vederea informării și promovării conceptului de avertizare de integritate în rândul angajaților, precum și a beneficiilor obținute în urma acestora.

10. Monitorizarea cazurilor de avertizare, corelat cu elaborarea unui raport anual

11. Prevederea dreptului avertizorilor de a fi permanent informați cu privire la stadiul soluționării plângerii

12. Aducerea la cunoștință, prin diverse modalități (publicare pe site, comunicate de presă, conferințe etc) a prejudiciilor recuperate sau a economiilor făcute în urma soluționării avertizărilor de integritate primite

13. Posibilitatea acordării avertizorului de integritate, în situațiile în care prejudiciul depășește plafonul de 1.000.000 euro, a unui procent din sumele economisite, în limita maximă a 3 salarii.

14. Termenul de soluționare a sesizărilor să nu depășească 45 de zile.

BIBLIOGRAFIE

Legea 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii

Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor

Legea 53/2003 privind Codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare

H.G. nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015

Transparency International – Romania, *Ghid privind protecția avertizorilor de integritate*

Transparency International România, *Raport de monitorizare la nivelul administrației publice locale ~ Avertizarea în interes public -Implementarea dispozițiilor privind protecția avertizorilor de Integritate*

Transparency International – Romania, *Alternativa la tăcere – Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene*

Transparency International – Romania, *Integritatea în mediul de afaceri din România - Cercetare asupra mecanismelor de instituționalizare a eticii în companii, 2011*

Transparency International – Romania, *Studiul privind Sistemul Național de Integritate*, ediția a 3-a, 2012

Transparency International – Romania,

Raportul Național asupra Corupției – octombrie 2009-februarie 2011

Codul Penal al României

Legea nr. 7 din 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici

Legea nr. 50/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice

Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii

Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor

www.transparency.org.ro

www.avertizori.ro

www.whistleblower.org

www.oecd.org

