

ALTERNATIVA LA TĂCERE

Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Cuprins:

- 1 Scurtă prezentare**
- 2 Introducere**

- 3 Contextul cultural și politic**
 - 3.1 Conotațiile avertizării de integritate
 - 3.2 Cadrul politic

- 4 Legislație, politici și practică**
 - 4.1 Dreptul și obligația de a face sesizări
 - 4.2 Dreptul de a refuza încălcarea legii
 - 4.3 Proceduri de sesizare
 - 4.3.1 Sesizare internă și externă
 - 4.3.2 Sesizare anonimă și confidențială
 - 4.3.3 Linie telefonică directă și platforme electronice
 - 4.4 Protecția
 - 4.5 Proceduri de continuare a procesului
 - 4.5.1 Mecanisme de revizuire independente
 - 4.5.2 Participarea avertizorului de integritate la procedurile în instanță
- 4.6 Compensare pentru represalii, și sisteme de recompensare
 - 4.6.1 Drept de apel
- 4.7 Alte constatări relevante
 - 4.7.1 Disponibilitatea informațiilor
 - 4.7.2 Prevederi specifice sectorului privat

- 5 Concluzii și recomandări**

- 6 Rezumate ale cercetărilor naționale**
 - Bulgaria
 - Republica Cehă
 - Estonia
 - Ungaria
 - Irlanda
 - Italia
 - Letonia
 - Lituania
 - România
 - Slovacia

1. Scurtă prezentare

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. Avertizori de seamă 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.

În majoritatea cazurilor, avertizorii de integritate își asumă riscuri personale foarte mari pentru a proteja binele public. Aceștia s-ar putea confrunța cu persecutare sau concediere la locul de muncă și chiar cu pericole fizice. În alte cazuri, aceștia se confruntă cu indiferență sau situația dezvăluită de ei nu este investigată.

Importanța și valoarea avertizării de integritate în lupta împotriva corupției este recunoscută din ce în ce mai mult. Prin convenții internaționale¹, țările semnatare își iau angajamentul de a implementa legislația specifică și din ce în ce mai multe guverne, companii și organizații non-profit sunt dispuse să pună în practică reglementările corespunzătoare. Cadrul legal poate fi esențial în susținerea acestei practici, cu condiția ca acesta să asigure deplina protecție a avertizorului de integritate și, de asemenea, o continuare adecvată și independentă a acestui proces, ulterioară sesizării. Dat fiind că avertizorii de integritate sunt de cele mai multe ori persoane din interiorul organizației, care sunt primele care detectează un delict, sistemele funcționale interne de avertizare de integritate oferă o gestionare eficientă a riscului pentru instituții publice, companii private și organizații non-profit.

Având ca scop contribuția la elaborarea unor cadre de avertizare de integritate și a unor mecanisme de protecție mai eficiente în Uniune Europeană, acest raport evaluează legislația, politicile și practica privitoare la avertizarea de integritate în 10 state europene. Are la bază cercetări aprofundate efectuate în Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, România și Slovacia. În plus, raportul ia în considerare legislația și cele mai bune practici existente cu privire la avertizarea de integritate. Raportul identifică puncte slabe, oportunități și puncte de plecare pentru elaborarea unor cadre mai solide și mai eficiente pentru avertizarea de integritate în aceste zece state.

Principalele constatări ale cercetărilor

Legislația privitoare la avertizarea de integritate din statele incluse în acest raport este în general fragmentată și slab aplicată. Nu există un cadru legislativ unitar și cuprinzător pus în aplicare, cu excepția României, unde legea se limitează la sectorul public. În Lituania și Ungaria sunt în prezent discuții despre o legislație cuprinzătoare.

Factorii culturali și politici reprezintă un obstacol important în protecția eficientă a avertizorilor de integritate. Pe teritoriul celor 10 state membre ale UE, dintre care majoritatea sunt situate în Europa centrală și de est și poartă moștenirea rețelelor din poliția secretă a fostul bloc comunist, avertizorii de integritate sunt înconjuțați de conotații negative. Mai degrabă decât a fi perceput ca un exemplu demn de urmat și ca un campion al binelui public, un avertizor de integritate este adesea considerat nedemn de încredere: termenul „avertizor de integritate” este asociat cu ideea de informator, trădător sau turnător.

În majoritatea statelor, pare să existe o lipsă generalizată de voință în a adopta și a pune în realitate în aplicare legislația privind avertizorii de integritate. Legea privind efectuarea de sesizări poate fi înlocuită cu alte legi care interzic dezvăluirea de informații, și în multe state, reglementările privind defăimarea și calomnierea descurajează avertizorii să facă sesizări. Deși există datoria de a revela corupția, fraudă și alte infracțiuni, protecția insuficientă, legile limitate și punerea în practică necorespunzătoare a politicilor creează adesea o dilemă pentru persoana care ar sesiza un delict. Atunci când există mecanisme de protecție, acestea reies adesea din codul muncii. Totuși, transferarea problemei în rândul chestiunilor privitoare la dreptul muncii

¹ Ex.: Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, Convenția civilă a Consiliului Europei asupra corupției, Convenția interamericană împotriva corupției, Convenția Uniunii Africane privind prevenirea și combaterea corupției, Planul de acțiune anti-corupție pentru Asia și Pacific, Protocolul împotriva corupției al comunității sud-africane pentru dezvoltare, etc.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

național presupune faptul că numai lucrătorii oficiali au la dispoziție o formă de recurs. Consultanții, contractorii, terțele părți, furnizorii și alte persoane nu sunt de obicei incluși în lege.

Cadrul legislativ existent nu-i protejează în mod corespunzător pe avertizorii de integritate. Acestea sunt nepotrivite în ceea ce privește conturarea proceselor, stabilirea unor mijloace potrivite pentru sesizare, punerea în practică a protecției și evidențierea procedurilor de continuare a procesului ulterior sesizării, și nu reușesc să sancționeze sancționarea eficientă a delictelor sesizate. Politicile privitoare la compensarea pentru represalii sunt foarte diferite de la un stat la altul: deși majoritatea sunt limitate la compensarea cazurilor de concediere, anumite state au introdus și compensări pentru sesizarea delictelor.

Mecanismele de sesizare internă sunt disponibile atât celor care lucrează în sectorul public cât și angajaților companiilor private. Companiile multinaționale și companiile aflate în proprietatea statului în special au tendința de a stabili mecanisme de avertizare de integritate, dar deținem puține informații cu privire la procedurile acestora și eficiența lor. Acolo unde se cunosc codurile și prevederile corespunzătoare, mecanismele de sesizare au tendința de a se limita la mijloacele interne și adesea omit stipularea organismului sau biroului care va primi astfel de rapoarte. Când sesizările se fac anonim, rareori urmează investigarea .

Pe tot teritoriul celor 10 state, nu există o colectare sistematizată de informații privind numărul de sesizări prin avertizare de integritate sau proporția în care cazurile au ca finalitate acționarea în justiție. Din cauza lipsei de informații, este imposibilă evaluarea beneficiului public ca urmare a avertizării de integritate sau a prejudiciului adus interesului public atunci când delictele nu sunt sesizate.

2. Introducere

În timp ce unii avertizori de integritate sunt lăudați pentru protejarea binelui public și semnalizarea comportamentelor imorale sau ilegale, majoritatea acestora nu primesc niciun semn de recunoștință sau recompensare. Dimpotrivă, s-ar putea confrunta cu persecutare sau concediere la locul de muncă; angajatorul lor îi poate acționa în justiție (îi poate amenința cu acționarea în justiție) pentru încălcarea confidențialității sau calomniere, și pot fi supuși sancțiunilor penale. În cazurile extreme, aceștia se pot confrunta cu pericole fizice.²

Avertizorii de integritate se confruntă adesea cu încercarea de mușamalizare a faptelor din cazul respectiv, sau avertismentele lor sunt pur și simplu respinse sau ignorate. De exemplu, în pofida faptului că analistul Harry Markopolous și-a exprimat în repetate rânduri îngrijorarea în fața diverselor autorități cu privire la fondul de acoperire gestionat fraudulos de către Bernard Madoff, nu s-a luat nicio măsură.³ Falsa schemă a dlui Madoff i-a costat pe mii de investitori miliarde de dolari.

Potrivit unui studiu, 25% dintre cazurile de fraudă descoperite în întreprinderile care au făcut parte din studiu au fost făcute publice datorită avertizorilor de integritate – mai mult decât orice alți actori, inclusiv organele de reglementare, auditori și media.⁴ Totuși, majoritatea celor care trec prin această experiență sau suspectează un delict nu dezvăluie informațiile.⁵ În afară de teama de represalii, lipsa de încredere în capacitatea celor care sunt răspunzători de măsurile ce trebuie luate pe baza rapoartelor de a continua procesul poate constitui singura barieră de o importanță semnificativă în calea avertizării de integritate eficiente. Ca atare, extrem de importantă este nu numai protecția persoanei dispuse să facă public cazul, ci și asigurarea unei continuări adecvate și independente a acestui proces și investigarea faptei sesizate. Acest lucru nu este necesar numai pentru protejarea persoanelor împotriva tratamentelor injuste: este un instrument esențial pentru asigurarea unor locuri de muncă sigure și demne de încredere, pentru a reduce riscurile financiare sau pentru reputație și pentru protejarea interesului public.

Avertizarea de integritate este din ce în ce mai mult recunoscută drept un sistem de avertizare timpurie și o unealtă eficientă în lupta împotriva corupției, fraudei și managementului defectuos. Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției și Convenția Civilă a Consiliului Europei asupra corupției solicită protejarea avertizorilor de integritate⁶, iar Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a făcut de asemenea câteva recomandări privind diverse instrumente pentru încurajarea avertizării de integritate.⁷ Există prevederi relevante în multe alte acorduri și convenții regionale.⁸

La nivel național, există cadre legale pentru protecția avertizării de integritate în câteva jurisdicții, și multe alte state elaborează în prezent regimuri legislative care să încurajeze sesizările și să protejeze avertizorii de integritate împotriva represaliilor.⁹ Totuși, multe dintre aceste prevederi sunt limitate la lupta împotriva corupției și nu se aplică în alte situații infracționale. În plus, majoritatea legilor

² Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments*. Background paper a Transparency International, (2009), www.transparency.org

³ A se vedea <http://dealbook.blogs.nytimes.com/2009/02/03/madoff-whistleblower-assails-sec-for-ignoring-him/>; http://en.wikipedia.org/wiki/Harry_Markopolous

⁴ KPMG Forensic, *Profile of a Fraudster*, Survey, 2007, p. 26. A se vedea de asemenea: Transparency International, *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector* (Berlin, Germania: TI, Septembrie 2009).

⁵ Conform unui studiu recent din Republica Cehă, două treimi dintre cei care au observat conduită ilegală la locul de muncă nu au luat măsuri privitoare la situație sau doar au discutat-o cu colegii: *Survey mapping the perception of whistleblowing by employees in Republica Cehă*, TI Republica Cehă (2009)

⁶ A se vedea Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției Articolul 33 (adoptat în 2003), Convenția civilă a Consiliului Europei (CoE) (adoptată în 1999), articolul 9 și Convenția penală a CoE (articolul 22). În afară de CoE, există alte regiuni care au stabilit un cadru pentru a-i proteja pe cei care raportează corupția „cu bună credință.”

⁷ Ex.: Ghidul OECD din 2003 privind rezolvarea conflictului de interese în administrația publică și Ghidul OCDE pentru Întreprinderi Multinaționale, www.oecd.org

⁸ Ex.: Convenția interamericană împotriva corupției (articolul 3), Convenția Uniunii Africane privind prevenirea și combaterea corupției (articolul 5), Planul de acțiune anti-corupție pentru Asia și Pacific (pilonul 3), Protocolul împotriva corupției al comunității sud-africane pentru dezvoltare (articolul 4), etc

⁹ Majoritatea acestor reglementări sunt legi sectoriale. Vezi Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments*. Background paper written for Transparency International, (2009), www.transparency.org

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene
existente au o sferă de acțiune restrânsă (ex. cuprind numai sectorul public) sau sunt limitate în ceea ce privește continuarea adecvată a procesului ulterior sesizării, iar implementarea acestor legi este insuficientă.

În sectorul privat, Legea Sarbanes-Oxley, adoptată în 2002 de către Congresul S.U.A., a devenit un punct de referință global pentru avertizarea de integritate în companii și organizații. Aceasta cere tuturor companiilor înscrise la bursa americană fie că au sau nu sediul în S.U.A., să stabilească proceduri și protecție pentru sesizarea „chestiunilor de contabilitate și audit suspecte”.¹⁰ Totuși, cazuri recente de fraudă și corupție corporatistă în companii multinaționale și bănci de investiții, cum ar fi cazul Madoff, au arătat că prevederile legii Sarbanes-Oxley nu sunt suficiente pentru descoperirea delictelor.

Sfera de aplicare a acestui raport

Raportul, care face parte dintr-un proiect cofinanțat de Comisia Europeană, evaluează practici și politici curente în 10 state europene. Are la bază cercetări comparative aprofundate efectuate între martie și august 2009 în Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, România și Slovacia. Rezumate ale cercetărilor sunt incluse în capitolul 5. Studiile complete se pot descărca de pe site-ul Transparency International (www.transparency.org). În plus, raportul folosește cercetările și probele oferite de academicieni și practicieni din toată lumea.

Trebuie specificat că cele 10 studii de caz nu trebuie percepute ca fiind reprezentative pentru întreaga Uniune Europeană, dat fiind că opt dintre aceste state au făcut parte din fostul bloc sovietic, cu un trecut specific autoritarist și o moștenire de pe urma poliției secrete. Pentru o imagine completă a situației în UE, acestor studii li s-ar adăuga lectura cercetărilor existente completate cu studii similare întreprinse în alte state europene din sud și din vest.¹¹

În cadrul acestui raport, conceptul de avertizare de integritate este definit ca ‘sesizarea de către membrii organizației (foști sau actuali) privind practici ilegale, imorale sau nelegitime aflate sub controlul angajatorilor lor, către persoanele sau organizațiile care ar putea lua măsuri’.¹² Noțiunea de acte ilegale, imorale sau nelegitime se poate grupa într-o categorie mai ample a delictelor care se desfășoară împotriva binelui public și a răspunderii publice. Categoriile mai ample includ, printre altele, infracțiuni penale, încălcări ale obligațiilor impuse prin lege, erori judiciare, pericole pentru sănătate, siguranță sau pentru mediu și ascunderea oricăreia dintre acestea.

¹⁰ A se vedea: Sarbanes-Oxley Act (2002, secțiunile 301 și 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf

¹¹ Cf. Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments*. Background paper a Transparency International (2009), www.transparency.org; a se vedea și diferitele studii publicate de Public Concern at Work la <http://www.pcaw.co.uk/index.htm> (e.g. http://www.pcaw.co.uk/aboutus/aboutus_pdfs/the_state_of_the_art.pdf), <http://www.bsigroup.com/en/sectorsandservices/Forms/PAS-19982008-Whistleblowing/>); vedeți de asemenea: Speckbacher, Christophe, *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*, 2009, <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>

¹² J.P. Near și M.P. Miceli, *Organizational dissidence: The case of whistleblowing*, *Journal of Business Ethics*, 4: 4 (1985). Această definiție a fost utilizată pentru realizarea cercetării. În contextul acestui proiect, TI a dezvoltat următoarea definiție a avertizării de integritate: ‘Dezvăluirea unei informații cu privire la un încălcarea unei legi într-o organizație, sau riscul ca aceasta să aibă loc, către indivizi sau entități care se consideră că au capacitatea de a influența acțiunea.’

3. Contextul cultural și politic

Deși majoritatea avertizorilor de integritate acționează pentru protejarea binelui public, acest lucru nu se reflectă adesea în percepția publicului larg asupra avertizorilor. Mai degrabă decât a fi perceput ca un exemplu demn de urmat și ca un campion al binelui public, un avertizor de integritate este adesea considerat nedemn de încredere și neloyal. Cauza principală a acestei probleme rezidă, într-o anumită măsură, în aparentul conflict dintre loialitatea față de angajat și dezvăluirea delictului din cadrul organizației. Faptul că avertizarea de integritate nu se face numai pentru interesul public, dar constituie un instrument esențial pentru gestionarea riscurilor în cadrul organizațiilor, nu este de multe ori recunoscut.

3.1 Conotațiile avertizării de integritate

Pe teritoriul celor 10 state membre UE, termenul 'avertizor de integritate' este asociat cu ideea de informator (ex.: în Republica Cehă, Irlanda, România și Slovacia), trădător sau spion (Bulgaria, Italia) și/sau turnător (Estonia, Lituania). În multe dintre țările evaluate, aceste percepții negative ale avertizării în interes public sunt rezultatul anilor petrecuți sub regimuri autoritariste și a existenței rețelelor de poliție secretă. În timpul perioadei sovietice, anumite persoane ofereau informații autorităților, adesea în secret, privitoare la vecini, la colegii de muncă și la membrii familiei. În alte cazuri, cum ar fi cele ale Irlandei și Italiei, pare să existe o neîncredere generalizată în autoritățile publice și o insistență în a nu vorbi deschis împotriva colegului sau a vecinului. În țări cu o densitate demografică redusă – cum ar fi Estonia, Letonia și Lituania – natura comunităților strâns unite poate reprezenta o provocare semnificativă pentru mecanismele avertizării de integritate, în special în ceea ce privește încurajarea sesizărilor și asigurarea confidențialității pentru avertizorii care fac sesizarea.

Acest context creează un obstacol considerabil în elaborarea unui cadru legal mai cuprinzător pentru protecție. În Estonia, spre exemplu, propunerea unei legislații este considerată imposibilă dacă nu are loc o modificare pozitivă din punct de vedere cultural către ideea că avertizorii de integritate protejează siguranța cetățenilor în mai multe domenii împotriva corupției pentru un sistem public sănătos. Și totuși, conotațiile negative ale avertizării în interes public nu apar numai în statele în care a existat un regim autoritarist.

3.2 Cadrul politic

În multe dintre statele cuprinse în studiu există în general o deconectare între măsurile guvernamentale și retorică când vine vorba despre combaterea abuzurilor, inclusiv a celor legate de corupție. Mulți cetățeni au făcut sesizări conform cărora guvernul lor nu ia măsuri suficiente pentru a răspunde acestei probleme. Studiul finalizat în 2009 arată că mai puțin de 1 respondent din 10 în Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria și Lituania consideră eforturile împotriva corupției depuse de guvernul lor ca fiind eficiente.¹³ În Irlanda, se estimează că guvernul plătește €3 miliarde pe an pentru problemele de corupție în venituri pierdute și investiții externe. Deși avertizarea de integritate este recunoscută ca un detector eficient al fraudei și conduitei ilegale la locul de muncă, legislația corespunzătoare a fost după câte se pare descurajată de către guvern.¹⁴

Lipsa unei voințe politice de a aborda protecția neadecvată a avertizorilor de integritate este vizibilă în multe dintre statele cuprinse în studiu. În anumite cazuri situația aceasta este în schimbare: în Ungaria și Lituania o legislație cuprinzătoare este în prezent discutată. Totuși, voința politică nu înseamnă numai adoptarea legislației potrivite, ci și punerea acesteia în aplicare – și furnizarea de resurse (umane, financiare și tehnice) pentru realizarea acestor eforturi. Numai legile bine concepute care includ o continuare eficientă a procesului și

¹³ Rezultatele sunt bazate pe sondajele efectuate în cadrul *Global Corruption Report* (2009) al TI. Pentru mai multe informații, vedeți: Transparency International, *Global Corruption Barometer* (Berlin, Germania: TI, Iunie 2009).

¹⁴ A se vedea: Pope, Conor: 'Corruption costing State €3 bn, report claims', *The Irish Times*, 2 Martie 2009. www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0302/breaking50.htm.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene
mecanisme de punere în aplicare pot proteja avertizorul de integritate, încurajând astfel sesizările. Altfel, legile pot fi chiar contraproductive pentru că angajații, crezându-se cu adevărat protejați împotriva represaliilor, pot face sesizarea și pot suferi și represaliile pentru aceasta.¹⁵

¹⁵ A se vedea: Devine, Tom, *International Best Practices for Whistleblower Policies*, Washington, DC: Government Accountability Project (2009).

4. Legislație, politici și practici

Cadrul legal pentru facilitarea sesizărilor privind infracțiuni lipsește în mare parte din cele 10 state evaluate în acest raport. Majoritatea statelor cuprinse în studiu se bazează pe o legislație improvizată care este inclusă în diverse sectoare și legi existente. Nu există nicăieri o lege unitară, cu excepția României care a adoptat o lege a protecției avertizorilor de integritate (Legea 571) în 2004. Totuși, punerea în aplicare a legii nu a fost stabilă iar sfera sa de acțiune se limitează la sectorul public. Irlanda are coduri specifice pe sectoare care oferă protecție avertizorilor de integritate, dar nu sunt nici consecvente și nici standardizate.¹⁶

În multe cazuri nu există o lege de sine stătătoare împotriva corupției sau pentru libertatea de informare care ar putea facilita elaborarea drepturilor și protecției avertizorilor de integritate. În contextul legal actual, cu excepția României, drepturile de a face sesizări și de a beneficia de protecție tind să fie incluse în sau să derive din codurile muncii naționale, prevederi legate de angajare, legi privitoare la funcționarii publici și codurile penale. În majoritatea țărilor incluse în studiu, aceste legi nu folosesc un limbaj explicit referitor la avertizarea de interes public, dar conțin măsuri care ar putea oferi acoperire *de facto*. În majoritatea statelor codul muncii permite protecția împotriva concedierii ilegale, în timp ce codurile penale și administrative pun în practică dreptul de a face sesizări privind infracțiuni. Totuși, transferarea măsurilor de protecție legale a avertizorilor în legislația muncii la nivel național presupune faptul că numai angajații oficiali au la dispoziție o formă de despăgubire. Consultanții, contractorii, terțele părți, furnizorii și alte persoane nu sunt incluși în lege.

În cazurile în care avertizorii depun mărturie pe perioada procedurilor în instanță, aceștia pot avea acoperire prin legile privind protecția martorilor. Dintre statele cuprinse în studiu, două treimi au sub o anumită formă legi privind protecția martorilor, în timp ce doar o zecime dintre ele au legislație specifică avertizării de integritate. Însă, aceste legi nu sunt în mod obligatoriu aplicabile, pentru că avertizorii de integritate adesea suspectează infracțiuni fără a dispune de probe oficiale și nu ar putea – sau nu ar dori – să depună mărturie. Mai mult, dat fiind că avertizorii sunt de multe ori membrii ai organizației, aceștia se confruntă cu riscuri foarte specifice, cum ar fi hărțuirea la locul de muncă sau concedierea, care nu sunt în mod obișnuit incluse în legile privind protejarea martorilor. Același lucru este valabil pentru nevoia de a primi compensații pentru pierderile salariale, de oportunități în carieră, etc. Legile privind protejarea martorilor, ca atare, nu sunt suficiente pentru a asigura o protecție adecvată avertizorilor de integritate.

Codurile interne pot oferi uneori protecție avertizorilor fără existența unui cadru legal care să vină în sprijinul acestora la nivel național. Spre exemplu, Poliția din Estonia și diverși miniștri letoni au adoptat propriile coduri de etică, ce permit efectuarea de sesizări de către angajați, deși în niciuna dintre cele două țări nu există legislație care să dispună efectuarea de sesizări de către avertizori de integritate pe scară mai largă.¹⁷

4.1 Drepturile și obligațiile privind sesizările

În majoritatea statelor incluse în studiu, există obligativitatea de a face sesizări privind corupția, fraudă și alte infracțiuni. În Slovacia, angajații din sectorul privat care află că o altă persoană a comis un act de corupție și nu sesizează o autoritate care să ia măsurile legale este pasibil de închisoare până la trei ani. Codul penal al Italiei amendează funcționarii publici care nu fac sau întârzie o sesizare cu privire la o infracțiune pe care au descoperit-o în exercițiul funcțiunii.

¹⁶ Acestea sunt legate de protecția: persoanelor care raportează suspiciuni de abuzuri la adresa copiilor sau neglijența persoanelor autorizate; persoanele care raportează presupuse încălcări ale Legilor privind etica în exercitarea funcției publice, persoanele care raportează încălcări ale legii concurenței către autoritatea relevantă (precum și protecția specifică pentru angajații care fac acest lucru); angajații împotriva penalizărilor generate de exercitarea oricărui drept la locul de muncă, conform cu Legea privind Sănătatea și Securitatea, și angajaților civili din *An Garda Síochána* (poliție) și *Garda* care raportează asupra corupției sau malpraxis-ului din interiorul forțelor de poliție; și de protejarea acelor persoane obligate să raporteze suspiciunile de încălcare a legii donațiilor de orice răspundere ar putea reieși dintr-o astfel de raportare. Pentru mai multe informații, vedeți: TI Irlanda, *National analysis of whistleblower protection in Ireland*, 2009. (p.2).

¹⁷ Această prevedere există în codurile Ministerelor Sănătății, al Apărării, al Internelor, al Finanțelor și cel al Justiției.

Protecția avertizorilor de integritate ar trebui să fie o consecință logică a datoriei de a face sesizări adresate poliției sau organelor de urmărire penală privind (suspiciunile de) infracțiuni¹⁸.

Totuși, în pofida obligației de a face sesizări, în multe state, protecția insuficientă, legile limitate și slaba aplicare a politicilor creează o dilemă pentru persoana care suspectează un delict. În Republica Cehă, codul penal cuprinde situații în care angajații nu fac sesizare cu privire la o infracțiune și impune dezvăluirea acestora. Cu toate acestea, în același timp, alte coduri legale stipulează că un avertizor de integritate poate chiar să comită o infracțiune prin sesizarea pe care o face și să devină vulnerabil în fața unor acuzații de „mărturie mincinoasă”. Acest lucru se poate întâmpla dacă informația cu privire la care s-a făcut sesizarea se dovedește a fi incorectă sau dacă persoana acuzată de o infracțiune alege să depună o cerere reconvențională pentru calomniere înainte de începerea unei investigații.¹⁹

Per ansamblu, puține dintre statele cuprinse în studiu au în prezent legi care stipulează că angajații au dreptul de a face sesizări. Acest drept de a face sesizare depinde adesea de tipul de delict și de informațiile care se pot dezvălui. Spre exemplu, în Ungaria, conceptul de drept de a face sesizări privind delictul se aplică angajaților, atât din sectorul public cât și din cel privat, care lucrează în anumite domenii. În Italia, dreptul de a face sesizări se aplică pentru angajați ca urmare a libertății de exprimare la nivel general garantată prin codul muncii existent în această țară (precum și prin constituție) atunci când sesizările privesc nereguli, fapte ilegale sau riscuri percepute ca atare la locul de muncă.²⁰

În toate statele incluse în raport, chestiunile de securitate națională nu pot fi dezvăluite în mod public. În state ca Ungaria, secretele bancare și comerciale sunt zone în care sesizările/dezvăluirile nu sunt permise.²¹ Codul penal din Letonia interzice și pedepsește scurgerile intenționate de informații clasificate de către funcționari care le-au dobândit *ex officio*.²²

În multe cazuri, avertizorul de integritate se confruntă cu un conflict între îndatoririle (legale) sau, în general, cu un conflict la nivel de legi. Spre exemplu, efectuarea obligatorie de sesizări poate fi în conflict cu îndatorirea de a păstra confidențialitatea sau cu secretul de serviciu (vezi chenarul de mai jos). În cazul Guja vs. Moldova Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis în favoarea avertizării de integritate, evidențiind importanța enunțării opiniilor de către membrii publicului asupra subiectelor de interes public. Instanța a „considerat că interesul public cu privire la oferirea de informații despre presiuni injuste și încălcări ale legii... este atât de importantă într-o societate democratică încât aceasta cântărește mai mult decât interesul de a păstra confidențialitatea în cadrul Procuraturii generale. Discutarea deschisă despre subiecte de interes public este esențială pentru democrație și descurajarea cetățenilor în a-și enunța părerile cu privire la asemenea subiecte este de o importanță majoră.”²³

Datoria de a păstra confidențialitatea versus sesizarea delictului

Unul dintre cazurile semnificative de avertizare de interes public din Irlanda se leagă de o sesizare care încălca clauzele privind confidențialitatea la locul de muncă. Cu mai mult de zece ani în urmă, în acest caz era implicat un fost angajat al Băncii Naționale Irlandeze care oferise canalului de televiziune național probe care demonstrau afirmațiile conform cărora banca promovase în mod sistematic comiterea de evaziunea fiscală de către clienți. Informațiile erau *prima facie* confidențiale și dezvăluirea acestora altfel decât în forma prevăzută de clauzele contractului de angajare era bineînțeles nepermisă. Banca a solicitat o hotărâre de amânare în acest caz, care a fost respinsă de către instanță. Cazul a ajuns la Curtea Supremă, care a dat

¹⁸ Speckbacher, Christophe: “The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work”, Martie 2009

¹⁹ A se vedea: Codul Penal (Legea nr. 140/1961, paragrafele 167 și 168

²⁰ A se vedea: *Statuto dei Lavoratori* / Codul muncii italian (articolul 1).

²¹ Dezvăluirile sunt în mod normal acceptate atunci când informația pe care a fi dezvăluită este în interesul binelui public.

²² Aceeași lege permite în Letonia dezvăluirea informațiilor secrete dacă acest act este „de extremă necesitate” (a se vedea secțiunile 28 și 32). Decizia dacă o astfel de informație îndeplinește criteriile se bazează pe a compara dacă dezvăluirea a avut consecințe mai puțin negative decât ar fi rezultat altminteri.

²³ Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, Cazul Guja v Moldova (Aplicația nr. 14277/04) Judecat la. Strasbourg, 12 Feb 2008.

hotărârea în favoarea încălcării clauzei de confidențialitate pe baza faptului că informațiile erau de interes public.²⁴

4.2 Dreptul de a refuza încălcarea legii

În toate statele incluse în studiu, sunt stabilite prevederi care oferă angajaților dreptul de a refuza să participe la activități ilegale. Cu toate acestea, în timp ce în Bulgaria și Lituania acesta este un drept general, în alte state situația este mai nuanțată. În Ungaria, toți angajații au obligația în general de a refuza să execute instrucțiuni care ar avea ca rezultat punerea directă și gravă în pericol a vieții, a integrității fizice sau a sănătății, pe când funcționarii publici nu sunt obligați, dar pot refuza să se conformeze în aceste situații. Prevederile din România sunt cele mai cuprinzătoare, cuprinzând chiar și refuzul de a semna un document, în timp ce în Italia nu există prevederi pentru sectorul privat. Irlanda nu are o prevedere în această privință, probabil pentru că se presupune a fi o datorie a fiecărui cetățean de a nu se angaja în comportamente ilegale.

4.3 Proceduri de sesizare

Cercetările și experiența au arătat că se recomandă ca avertizorii de integritate să aibă ocazia de a alege dintre diferite mijloace pentru a face sesizări – inclusiv opțiuni externe independente, cum ar fi linii telefonice directe dedicate acestui scop. Având mai multe mijloace la dispoziție, angajații pot alege persoana (persoanele) căreia (cărora) le este cel mai ușor să le împărtășească informații sensibile, și canalul pe care îl consideră cel mai ușor de folosit.²⁵

Chiar și atunci când există un proces de sesizare, provocarea constă în a ne asigura că oamenii știu unde să facă sesizarea și înțeleg mijloacele prin care se poate sesiza o faptă de interes public. Cercetătorii au stabilit o legătură pozitivă între nivelurile interne de avertizare de interes public și existența unor căi specifice, identificate ale avertizării de interes public, însoțite de o politică puternică fără măsuri de represalii.²⁶

Cele 10 cazuri studiate au scos la iveală un amestec de coduri care se aplică ministerelor individual, și, de asemenea, linii neclare privind autoritățile la care se pot face sesizări, atât pentru angajații din sectorul public cât și pentru cei din sectorul privat. Chiar și atunci când există o anumită legislație corespunzătoare, cum ar fi cazul României, mijloacele pentru sesizările privind acte de corupție, abuz sau conduită necorespunzătoare sunt adesea neclare și necomplementare într-o companie, un minister sau o agenție guvernamentală.²⁷

Importanța unor pași și a unor mijloace clare pentru efectuarea de sesizări

În Letonia, lipsa unui set clar de pași de urmat pentru a primi și a răspunde unei sesizări a fost evidențiată chiar și de către Avocatul poporului, o instituție guvernamentală care supraveghează chestiunile care țin de protejarea drepturilor omului și de buna guvernare. În 2007, aproape jumătate dintre angajații instituției Avocatul poporului se plâneau de o presupusă conduită necorespunzătoare a directorului instituției. Lipsa unor mijloace de sesizare interne clare a provocat confuzie privind modalitatea de investigare și rezolvare a cazului. După presiuni exercitate de către organizații non-guvernamentale, inclusiv din partea filialei naționale a TI, cazul a fost audiat de către un grup parlamentar care însă nu a investigat originea reclamației. Ca urmare, cazul a fost în cele din urmă respins.²⁸

²⁴ A se vedea: National Irish Bank vs. RTE (1998).

²⁵ Miceli, Marcia et al: A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing, *Journal of Business Ethics* (2009) 86:3, pp. 379–396.

²⁶ Miceli, Marcia et al: A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing, *Journal of Business Ethics*, (2009), 86:3, pp. 379–396.

²⁷ Deși legea prevede că un angajat poate raporta oricărei persoane care îi este superior ierarhic și acceptă raportările externe, nu identifică și o poziție sau un cabinet specific din cadrul unei instituții guvernamentale pentru primirea avertizărilor.

²⁸ Raportul de țară privind Letonia, p. 8.

4.3.1 Sesizări interne și externe

Mijloacele pentru efectuarea de sesizări privind delictul pot fi interne sau externe. În general, se pot distinge trei niveluri diferite: mijloace interne, cum ar fi consilierii de etică sau linii telefonice directe puse la dispoziție de către organizație, dar care sunt gestionate extern; mijloace oferite de către organul de reglementare cum ar fi poliția sau Instituția Avocatul poporului, și alte mijloace externe cum ar fi media sau organizații ale societății civile.

Avertizorii de integritate au tendința de a încerca mai întâi mijloacele de sesizare interne și să meargă în exterior numai în cazul în care sesizarea lor nu este continuată prin investigație. Studii recente arată că acest lucru se menține indiferent de cultură: oamenii din Regatul Unit al Marii Britanii, Turcia și Coreea de Sud ar prefera cu toții să facă sesizarea printr-o procedură formală internă²⁹.

Din punctul de vedere al organizațiilor, mijloacele interne reprezintă o ocazie de a investiga suspiciunile și de a corecta faptele reprobabile în loc să le vadă expuse publicului. În state ca Estonia, spre exemplu, companiile preferă să primească sesizări interne din partea avertizorilor de integritate pentru a putea rezolva cazurile în particular.³⁰

Totuși, mijloacele interne nu funcționează întotdeauna. În anumite țări, cum ar fi Bulgaria și Republica Cehă, mijloacele de sesizare internă pentru angajații din sectorul public sunt semnalate, dar fără a se stipula organismul sau agenția guvernamentală care trebuie să primească sesizări.³¹ Ca urmare, anumite ministere afirmă că nu primesc niciun caz.

Accesul în siguranță la mijloacele de sesizare externe este așadar indispensabil pentru a asigura faptul că procesul intern răspunde în fața unui nivel superior sau a unei autorități pentru a face organizațiile corespunzătoare pentru delictul intern. Mulți practicieni susțin că un avertizor de integritate ar trebui să poată alege liber dacă să facă sesizarea intern sau extern, din mai multe motive: în primul rând, mijloacele interne pot avea potențial ineficiente constituie un obstacol în plus pentru efectuarea sesizării și pot descuraja avertizorul de integritate, în special dacă acesta (aceasta) este convins(ă) că sesizarea internă nu va produce nicio schimbare. În al doilea rând, dată fiind datoria statului de a proteja interesul public, se poate susține că ar trebui să nu existe nicio diferență, din punct de vedere al probelor solicitate, între sesizarea internă și sesizarea către autoritățile publice cum ar fi poliția sau Avocatul poporului, fiind însă legitimă solicitarea unui nivel superior al dovezilor înainte de sesizarea mass media sau a altor organisme externe. În al treilea rând, orice prevedere în această privință trebuie însoțită de condiții clare care protejează utilizarea respectivelor mijloace. Luând în considerare toate acestea, în ansamblu, se recomandă încurajarea avertizării de interes public și facilitarea acesteia pe cât posibil; trebuie evaluată cu atenție posibilitatea ca povara suplimentară a dovezilor asupra avertizorului, solicitate de către un sistem progresiv de dezvoltare, să termine prin a descuraja sesizarea infracțiunilor sau a riscului de infracțiune.

Modelul celor trei etape din Legea privind dezvăluirea informațiilor de interes public (PIDA) din Regatul Unit al Marii Britanii

PIDA stabilește trei niveluri de efectuare a sesizării, care implică un nivel progresiv superior de dovezi:

- i. Sesizare protejată internă (fond care să genereze suspiciuni reale)
- ii. Sesizare protejată adresată organului de reglementare (bazat pe probe sau fapte de interes public și

²⁹ Park et al: Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey and the UK, *Journal of Business Ethics* (2008) 82:929–939.

³⁰ A se vedea: Whistleblower Protection Assessment – Estonia (Tallinn, Estonia: TI Estonia, 2009). În curs de apariție.

³¹ În Bulgaria, există un Cod de procedură administrativă care stabilește canalele de raportare internă, dar nu menționează și agențiile sau structurile responsabile pentru îndeplinirea acestor funcții.

deasupra oricăror îndoieli rezonabile)

- i. Sesizare protejată la nivel public (fapte care să genereze suspiciuni, motiv plauzibil pentru a merge mai departe și în general rezonabil)³².

În această privință, legislația diferă semnificativ. Legea privind dezvăluirea informațiilor de interes public (PIDA) din Regatul Unit al Marii Britanii prevede trei niveluri de efectuare a sesizării care presupun un nivel de probe care crește progresiv cu cât avertizorul merge mai departe în afara organizației (vezi chenarul). Dimpotrivă, Legea privind dezvăluirea informațiilor de interes public pe teritoriul capitalei australiene (1994) specifică necesitatea existenței unor mijloace interne, dar nu există nicio obligație de a apela mai întâi la aceste mijloace interne.³³

Dintre statele incluse în studiu, niciuna nu are stabilit un sistem de dezvăluire progresivă. Legea din România oferă trei canale de sesizare, dintre care toate pot fi accesate simultan sau alternativ pentru efectuarea unei sesizări.

4.3.2 Sesizarea anonimă și confidențială

Pentru funcționarea eficientă a mijloacelor de sesizare, o altă provocare comportată de acestea este modalitatea de a asigura oferirea gradului potrivit de confidențialitate sau chiar de anonim al avertizorului. Termenul „anonim” trebuie perceput ca fiind asociat unei sesizări efectuate printr-un canal care nu poate trăda sub nicio formă vreă legătură cu persoana care oferă informațiile: un dosar conținând informații trimis fără adresa expeditorului, un apel nedetectabil la o linie telefonică directă, un email trimis dintr-un cont securizat, sisteme IT care să garanteze anonimatul și prevenirea contactării ulterioare, etc. O sesizare ‘confidențială’ este cea în care identitatea avertizorului este cunoscută numai de către destinatarului sesizării, și este menținută departe de domeniul public atunci când se folosesc informațiile primite.

Regulile UE de protejare a datelor personale impun protejarea identității atât a avertizorului cât și a persoanei incriminate. În acest context, Organismul consultativ al UE privind protecția datelor cu caracter personal și protejarea confidențialității, Grupul de lucru pentru protecția datelor a Articolului 29, au exprimat câteva probleme privind sesizările anonime. Acestea variază de la dificultăți mai mari în a investiga sesizarea, până la riscul ca o organizație să creeze o cultură a sesizărilor anonime. Totuși nu exclude sesizările anonime și admite faptul că ‘este posibil ca avertizorii de integritate să nu fie în postură sau să nu aibă dispoziția psihologică potrivită pentru a înainta sesizări cu privire la neregulile identificate’. Ca atare, sugerează ca sesizările anonime să fie investigate cu ‘considerația adecvată tuturor faptelor cazului, ca și când sesizarea s-ar fi făcut în mod deschis’.³⁴

Prevederi cu privire la sesizări confidențiale există în toate statele care fac parte din acest studiu. În Italia și Slovacia, codurile privind sectorul public (bazate pe proceduri interne) susțin sesizările confidențiale și anonime, pe când în legislația sectorului public nu există nicio prevedere privitoare la sesizările anonime.³⁵ În Republica Cehă, o persoană poate depune o plângere anonimă adresată practic oricărui organism de administrație publică, dar aceasta nu presupune că se va demara în mod necesar procedura de investigare ulterioară sesizării. În Estonia, companiile private care au luat parte la studiu permit sesizări confidențiale, dar nu vor continua procedurile în cazul unei sesizări anonime.³⁶

³² A se vedea: Public Interest Disclosure Act din Marea Britanie, 1998. www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

³³ Vandekerckhove, W. (forthcoming 2010) European Whistleblower Protection: Tiers or Tears?, in D. Lewis (ed.) *A Global Approach to Public Interest Disclosure Legislation*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing

³⁴ Articolul 29 Data Protection Working Party, 1 Februarie 2006, p.11. 00195/06/EN

³⁵ International Chamber of Commerce (ICC) a lăsat decizia deschisă pentru companii dacă să accepte sau nu raportări anonime.

³⁶ A se vedea : Whistleblower Protection Assessment – Estonia (Tallinn, Estonia: TI Estonia, 2009).

4.3.3 Liniile telefonice directe și platforme electronice

Oricare ar fi tipul de mijloacele utilizate, externe sau interne, atât platformele electronice cât și liniile telefonice directe pot facilita sesizările din partea persoanelor. Multe state au stabilit linii telefonice directe ca un mecanism pentru sesizări, dar puțini au o linie telefonică directă specifică avertizării de interes public. Liniile telefonice directe sunt doar o parte dintr-un sistem de avertizare de interes public și trebuie însoțite de mecanisme eficiente de continuare a procedurilor.

Liniile telefonice directe există în majoritatea statelor incluse în acest studiu, atât pentru sectorul public cât și pentru cel privat. În Republica Cehă, 44% dintre toate companiile private au stabilit linii telefonice directe pentru protecția împotriva fraudei.³⁷ Acest nivel este mai ridicat decât media la nivel internațional (42%) și decât media Europei centrale și de est (33%).

În multe cazuri, liniile telefonice directe ale companiei sunt utilizate prea puțin – cum ar fi cazul în Estonia, Italia și Irlanda – și adesea necunoscute angajaților. În Ungaria, pe de altă parte, o linie telefonică directă specială pentru martori primește 10,000 de apeluri pe an, și pe linia telefonică directă a Inspectoratului de Stat al Muncii din Letonia s-au raportat aproximativ 200 de mesaje vocale anonime atât în 2007 cât și în 2008. În majoritatea cazurilor, totuși, nu există informații detaliate cu privire la utilizarea acestor linii telefonice directe.

În Lituania, tendința este de a nu se face nicio deosebire între liniile telefonice directe destinate avertizorilor de integritate și liniile de asistență sau consultanță telefonică, și ca atare nu există prevederi corespunzătoare pentru necesitățile specifice ale avertizorului de consultanță, anonim sau cel puțin confidențialitate.

Existența unei linii telefonice directe nu indică sub nicio formă că problemele privitoare la avertizarea de interes public sunt acoperite în mod adecvat. Când au fost întrebați despre mecanismele de protecție ale avertizorilor de integritate, membrii comisiei cehe anti-corupție au răspuns că guvernul a stabilit linii telefonice directe pentru a rezolva problema. Presupunerea rezonabilă care ar putea decurge de aici este că există oarecare confuzie între sesizări și protecție.

4.4 Protecția

Odată depusă o plângere, se impune nevoia de a stabili măsuri de protecție împotriva represaliilor care să fie ușor de accesat de către avertizor. Trebuie să existe o modalitate de a încuraja transmiterea mesajului protejând totodată mesajul³⁸ și de a garanta că persoana respectivă (și familia sa vor fi) va fi protejată împotriva represaliilor. Pentru avertizor, represaliile la locul de muncă pot include hărțuirea, izolarea, retrogradarea sau lipsa de promovare și chiar concedierea. Fără protecție, prețul sesizărilor ar putea fi prea mare pentru ca persoanele să se adreseze organelor abilitate.

În niciunul dintre statele membre UE cuprinse în studiu nu există un set clar și cuprinzător de proceduri de protecție a avertizorilor. Acest lucru este problematic în situațiile în care persoanele au obligația de a face sesizări cu privire la delict. Atunci când există mecanisme de protecție, acestea reies adesea din codul muncii național care previne concedierile ilegale și permite o reparare a plângerilor. În Letonia, spre exemplu, dreptul muncii (Secțiunea 9) protejează avertizorii care fac sesizări privind cazuri (sau suspiciuni) de corupție împotriva represaliilor la locul de muncă.³⁹ Codul muncii național din Slovacia asigură garanții explicite pentru angajații din sectorul privat și pentru funcționarii publici, inclusiv faptul că nimeni nu poate fi sancționat la locul de muncă ca urmare a depunerii unei plângeri, intentării unui proces sau depunerea unei plângeri împotriva altui angajat. În Italia, nu legea, ci codurile interne ale celor mai mari companii din țară îi oferă

³⁷ Rezultatele sunt bazate pe raportul PriceWaterhouseCoopers privind *Global Economic Crime Survey* (2007): 79 de companii cehe au fost selectate aleatoriu pentru sondaj. Pentru mai multe informații, consultați: <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/index.html>.

³⁸ G. Dehn și R. Calland, Introducere: *Whistleblowing: The State of the Art*, in *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice* (London: Public Concern at Work, 2004).

³⁹ Legea prevede că dacă un angajat prezintă fapte care arată că el sau ea ar fi putut fi pedepsit sau i s-ar fi putut provoca daune pentru raportarea unor acte de corupție (direct sau indirect), responsabilitatea pentru a demonstra contrariul este a angajatorului.

protecție avertizorului de integritate. Angajații irlandezi au drepturi conferite de codul muncii de a face recurs privind presupuse concedieri ilegale adresat Comisiei pentru Relații de muncă, care are ca sarcină audierea plângerilor acestora.⁴⁰ Totuși, în fiecare dintre aceste exemple, transferarea chestiunii printre problemele abordate în legislația națională a muncii presupune faptul că numai angajații oficiali au la dispoziție o formă de despăgubire. Consultanții, contractorii, terțele părți, furnizorii și alte persoane nu sunt incluși în lege.

Chiar dacă sunt disponibile măsuri de protecție legală, există adesea mecanisme limitate și o punerea în aplicare prea slabă pentru protecția avertizorilor. Spre exemplu, în ciuda faptului că România are o lege de sine stătătoare cu privire la avertizorii de integritate pentru protecția angajaților din sectorul public, 40% dintre avertizorii ale căror cazuri au fost monitorizate de filiala națională a TI au suferit o anumită formă de represalii la scurt timp după sesizarea adresată organelor abilitate. În Republica Cehă, unde codul muncii național stipulează mecanismele de protecție a angajaților⁴¹, sondajele de opinie sugerează că oamenilor le este încă teamă de astfel de represalii în cazul sesizării unei infracțiuni. Un studiu efectuat în rândul angajaților unor companii multinaționale din țară a arătat că 67% nu ar face apel la organele de reglementare, din teamă de represalii.⁴² Aceste constatări sunt similare constatărilor din alte state cu privire la protecție și represalii odată depusă o sesizare. La revizuirea a mai mult de 200 de cazuri de fraudă în U.S.A. între 1996 și 2004 s-a constatat că în 82% dintre cazurile în care apărea numele angajatului, acesta a raportat 'că au fost concediați, au demisionat constrânși sau le-au fost modificate semnificativ responsabilitățile ca urmare a expunerii fraudei.'⁴³ Aceasta demonstrează că chiar și în statele cu o legislație cuprinzătoare, avertizorul poartă în continuare povara psihologică și economică a efectuării de sesizări.

4.5 Proceduri de continuare a procesului

Un factor cheie pentru descurajarea potențialilor avertizori de a mai face sesizarea este lipsa de încredere în capacitatea sau bunăvoința organismelor abilitate de a investiga cazul și de a face ca infractorul să răspundă în fața legii. Mecanismele demne de încredere și eficiente de continuare a procesului ulterior sesizării și procedurile clare sunt ca atare cruciale pentru a crea un mediu favorabil avertizării de integritate.

Procedurile de continuare a procesului din cele 10 state incluse în studiu, sunt totuși difuze și neclare în general. Dat fiind că tuturor acestor țări le lipsește o legislație cuprinzătoare care să includă angajații din sectorul public și din sectorul privat, nu există o formă standard legală de despăgubire sau de aplicare echilibrată a procedurilor odată primite informațiile. Mai degrabă, prevederile existente includ anumite tipuri de sesizări, fapt deja subliniat, care de obicei au legătură cu chestiuni penale sau privitoare la muncă.

România este singurul stat care stabilește un set de pași spre a fi urmați pentru continuarea procesului. Legea corespunzătoare, adoptată în 2004, include modul în care vor proceda angajații din sectorul public cu privire la efectuarea de sesizări. De asemenea, legea impune comisiilor de reglementare ca sarcină judecarea acestor cazuri.⁴⁴ Comisiile disciplinare sunt instituțiile împuternicite să evalueze faptele privind informațiile dezvăluite de către funcționari publici. Acestea de asemenea hotărăsc dacă există nereguli care să necesite luarea de măsuri, inclusiv acutizarea problemei până ce aceasta devine caz penal.⁴⁵

Legile din 6 dintre statele cuprinse în studiu (Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria, Letonia, Lituania și Slovacia) stipulează emiterea unui răspuns oficial din partea guvernului pentru plângerile depuse în mod oficial

⁴⁰ În Irlanda, cel care audiază cazurile de raportări este Comisarul pentru drepturi, organism din cadrul Comisiei pentru relații de muncă. Rezultatele nu sunt făcute publice. Dacă se face apel sau dacă ambele părți nu sunt de acord cu soluția arbitrajului, cazul se duce la Tribunalul de Apel pentru Ocupare /Employment Appeals Tribunal - EAT), ale cărui decizii sunt publice.

⁴¹ A se vedea: Codul muncii (Act Nr. 262/2006, paragraful 52).

⁴² A se vedea: Ernst & Young, *A Survey into Fraud Risk Mitigation in 13 European Countries* (Martie 2007). [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/\\$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Fraud_Risk_Mitigation_Survey_2007/$FILE/FIDS_Fraud_Risk_Mitigation.pdf)

⁴³ Dyck, I. J. Alexander, Morse, Adair și Zingales, Luigi: *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?* (Octombrie 1, 2008). Disponibil la SSRN: <http://ssrn.com/abstract=891482>

⁴⁴ A se vedea: Hotărârea de Guvern nr. 1344/2007.

⁴⁵ În ciuda faptului că au fost înființate aceste organisme, ele nu reprezintă instituția sau indivizii care au ca sarcină primirea raportărilor. În legea românească privind avertizorii de integritate, un funcționar public poate informa pe oricine din organizație care îi este superior ierarhic. De exemplu, un angajat din sectorul public care lucrează într-un minister poate informa în privința neregulilor fie șeful unității din care face parte, fie poate contacta cabinetul ministrului în această privință.

(inclusiv cele cu privire la delict) ⁴⁶. În Republica Cehă, odată ce o persoană a depus plângere cu privire la o infracțiune, guvernul trebuie să-i ofere un răspuns în maxim 30 zile. ⁴⁷ Această stipulare permite avertizorilor de integritate să continue urmărirea stadiului în care a ajuns sesizarea și oferă un mecanism de feedback față de răspunderea instituțiilor însărcinate cu punerea în aplicare a diverselor legi corespunzătoare.

4.5.1 Mecanisme de revizuire independente

Revizuirea independentă a cazurilor este un aspect esențial al mecanismelor de avertizare de integritate eficiente. O revizuire independentă asigură verificarea autorității și ajută la echilibrarea puterilor din cadrul unei instituții guvernamentale sau al unei organizații private. În multe state Avocatul poporului primește sesizări și stabilește investigații pentru a fi întreprinse de organismele publice. Totuși, Instituția Avocatul poporului are anumite limite pentru că aceasta are în general autoritate numai asupra organismelor publice și tinde să aibă puteri limitate în a impune compensații. ⁴⁸

Din cele 10 state incluse în studiu, numai Irlanda are un mecanism independent de revizuire pentru toate cazurile expuse de angajați. Estonia a o prevedere privind revizuirea independentă, dar numai în cazuri de hărțuire. În Bulgaria, există o despăgubire legală pentru cazurile care cad sub incidența Legii privind Conflictul de Interese. Curtea Supremă Administrativă a statului judecă, conflictele de interese iar hotărârea poate fi atacată în recurs prin codul de procedură administrativă național. În Slovacia și În Republica Cehă, există o prevedere a unei legi permissive oferită prin Instituția Avocatul poporului: în timp ce Avocatul poporului nu poate respinge sau modifica o hotărâre, acesta poate hotărî asupra corectitudinii deciziei sau a faptei și poate înștiința organismul abilitat.

Revizuirea independentă	
Există un mecanism independent de revizuire și cât de cuprinzător este?	
Bulgaria	Nu există prevederi speciale pentru cazurile privind avertizarea de integritate
Rep. Cehă	Un angajat al Instituției Avocatul poporului poate apela la Instituția Avocatul poporului, deși Avocatul poporului poate doar să-i ofere consiliere juridică și să înștiințeze organismul administrativ abilitat. Un angajat poate de asemenea căuta compensații în instanțele independente în domeniul legislației civile și al dreptului muncii, în special în spețele în care se urmărește determinarea invalidității concedierii și în spețele în care se solicită protecția drepturilor personale.
Estonia	Nu există un sistem de revizuire independent în special cu privire la avertizorii de integritate. Angajații din sectorul privat au dreptul de a contesta o potențială hărțuire și sancțiuni (desfacerea contractului de muncă, măsuri disciplinare) în cadrul unor comisii pentru probleme legate de codul muncii sau în instanță. Acest drept este o regulă generală și nu face referire în mod explicit la hărțuire ca fiind rezultatul avertizării de interes public. Angajații din sectorul public pot de asemenea apela la o instanță pentru rezolvarea diferendului. Dacă partea care hărțuiește este o organizație din sectorul public, Cancelarul Justiției poate fi mediator.
Ungaria	Nu există mecanism de revizuire pentru cazurile de avertizare de interes public
Irlanda	Da

⁴⁶ În Bulgaria, prevederea se găsește în Codul de procedură administrativă (Art. 114, paragrafele 1 și 3) și în Legea privind conflictele de interese. În Republica Cehă, prevederile corespunzătoare sunt incluse în secțiunea 5, paragraful 2 din Legea privind inspecția muncii. În Ungaria, Legea XXIX din 2004 este o *lex imperfecta*, i.e. nu există nicio sancțiune dacă nu se primește nici un răspuns, iar prevederile sunt ascunse în corpul legii și deci nu foarte bine cunoscute.. În Letonia, legea corespunzătoare este Legea privind depunerea Aplicațiilor (secțiunea 5). În Lituania, principala legislație este cea legată de Legea privind serviciul public și de Codul ;uncii (Articolul 35); în Slovacia, este Legea privind plângerile.

⁴⁷ Aceste prevederi corespund Codului administrativ al țării.

⁴⁸ A se vedea Banisar, David, *Whistleblowing – International Standards and Developments*, 2009. Background paper a Transparency International, www.transparency.org

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Italia	Nu există mecanisme garantate și specific independente de revizuire a avertizărilor de integritate
Letonia	Avocatul poporului se ocupă de cazurile de avertizare de integritate în instituțiile publice. Nu există un mecanism de revizuire independent în special pentru avertizarea de interes public.
Lituania	Nu există mecanism independent de revizuire
România	Nu
Slovenia	Nu există un sistem de revizuire independent pentru sesizările privind practicilor ilegale. Avertizorul de integritate are acces la autorități însărcinate cu punerea în aplicare a legii și la alte organisme publice.

4.5.2 Participarea avertizorului de integritate la procedurile juridice

Avertizorii își asumă riscuri personale foarte mari atunci când fac sesizări cu privire la infracțiuni și așadar, în majoritatea cazurilor, sunt direct interesați de o investigație adecvată a cazului. Rețelele de avertizori și organizațiile specializate au evidențiat că au nevoie de a menține avertizorul informat în legătură cu fiecare etapă a investigației. Se recomandă ca acesta să primească confirmări privind primirea sesizării făcute, începerea unei investigații și durata sa probabilă.⁴⁹ Cu excepția cazurilor în care li se cere să depună mărturie, se recomandă ca avertizorii să aibă dreptul de a alege dacă doresc sau nu să participe la procedurile juridice, și se recomandă să li se permită acestora să comenteze raportul final.

Data fiind absența unei legislații specifice avertizării de integritate în majoritatea statelor incluse în studiu, sunt puține cazurile în care se menționează prezența avertizorilor la procedurile din instanță. În Estonia, modificările propuse în 2009 la legea anticorupție a statului ar proteja confidențialitatea în cazurile avertizorilor care încearcă să sesizeze presupuse acte de corupție. În timp ce legea se referă numai la sectorul public, amendamentele propuse impun păstrarea confidențialității persoanei în investigațiile demarate ca urmare a sesizării unui avertizor și aplicarea principiilor de tratament egal.⁵⁰ În România, avertizorul are dreptul de a participa, de a depune documente și chiar să facă recurs împotriva verdictului în instanțele de judecată naționale pe parcursul revizuirii comisiei.

Participarea la procedurile juridice: proceduri neclare în Republica Cehă

Cetățenii cehi sunt obligați să sesizeze orice delict semnalat de codul penal al statului. Deși legea identifică destinatarii sesizărilor (ex. procuratura, agenții însărcinate cu punerea în aplicare a legii, șeful poliției), nu specifică un proces care să cuprindă procedurile ce urmează.

Din punctul de vedere al dreptului penal, este probabil ca un avertizor care depune o plângere să se afle în postura de martor atunci când le transmite autorităților motivele suspiciunilor sale. Drepturile procesuale ale martorului sunt foarte restrânse în legislația cehă⁵¹: martorii nu au acces la dosarul cazului, primesc o copie a propriei lor mărturii sau caută orice măsuri de compensare, cum ar fi despăgubirile. Aceste restricții sunt asemănătoare cu prevederile aplicate în Letonia și în Irlanda pentru procedurile penale.

Avertizorul poate deveni parte vătămată care a suferit prejudicii ca urmare a infracțiunii sesizate și a cărui ipostază legală îi permite drepturi procesuale suplimentare. Avertizorul are dreptul de a participa la procedurile penale, de a vedea dosarul cazului, de a înainta acțiune pentru despăgubiri și de a depune anumite

⁴⁹ A se vedea: *Europe Needs More Whistleblowing! A Response to the Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* (2007) http://www.whistleblower-netzwerk.de/WB_EUGB_EN_final.pdf și Devine, Tom, *International Best Practices for Whistleblower Policies*, Washington, DC: Government Accountability Project (2009).

⁵⁰ Conceptul de tratament egal este derivat din Legea privind egalitatea de șanse din Estonia. Prevederi similare au fost incluse în legislația privind avertizorii de integritate din România.

⁵¹ Prevederile Codului Penal al Republicii Cehă.

solicitări pentru măsuri compensatorii. Totuși, termenul de „parte vătămată” are o definiție foarte limitată în codul penal.

4.6 Compensație pentru represalii, și sisteme de recompensare

În cel 10 state membre UE cuprinse în studiu, faptul că protecția nu este deloc uniformă este vizibil de asemenea și când vine vorba despre garanția că avertizorii de integritate vor fi compensați dacă au suferit represalii la locul de muncă. Compensarea, ca și protecția, este un aspect care ține în mod obișnuit mai degrabă de codul muncii al statului respectiv în cazuri de concediere ilegală, decât de avertizori de integritate care fac sesizări privind infracțiuni. Este o protecție în care se acordă de sus în jos despăgubirile pentru pierderea locului de muncă – ceea ce înseamnă că sistemul a eșuat în protejarea angajaților iar problema se clasifică drept conflict de muncă. Transferarea chestiunilor legate de avertizarea de interes public către codul muncii este o compensație limitată dat fiind că represaliile tipice pentru care se solicită despăgubiri reprezintă adesea concedierea. Un mediu de lucru ostil sau abuziv, transferurile forțate sau alte tipuri de represalii cu excepția concedierii nu sunt abordate în legislația curentă.

Compensații oferite	
Cât de cuprinzătoare este sfera de compensații pentru un avertizor (cum ar fi revenirea la locul de muncă, plata salariilor pierdute, transferarea la un nou loc de muncă, recompense pentru efectuarea sesizării)?	
Bulgaria	Se aplică procedura generală privitoare la despăgubirea prejudiciilor
Rep. Cehă	Orice angajat poate apela la procedurile civile în căutarea de compensații pentru prejudicii suferite în exercițiul funcției și pentru cazurile de protecție a drepturilor personale (inclusiv prejudicii morale). În procesele intentate pentru concediere ilegală, dacă, curtea hotărăște că există solicitarea de invalidare are la bază motive întemeiate, contractul angajatului este încă valabil iar angajatorul trebuie să achite salariile pierdute de angajat. Nu se oferă recompense.
Estonia	Există compensații pentru concedierea nejustificată sau ilegală, dar nu se oferă recompense pentru efectuarea sesizării
Ungaria	În prezent se discută posibilitatea recompensării
Irlanda	Da
Italia	Numai în cazurile de concediere nejustificată, fără să fie în mod special privitoare la avertizarea de interes public
Letonia	Numai atunci când fapta săvârșită a produs prejudicii (inclusiv morale)
Lituania	Numai în cazurile de concediere nejustificată
România	Revenirea la locul de muncă, compensații salariale, <i>restitutio in integrum</i>
Slovacia	Numai în cazurile de concediere nejustificată în care s-au solicitat compensații salariale

În plus față de problema compensațiilor oferite avertizorilor, se pune de asemenea problema dacă ar trebui acordate recompense și, dacă da, cum anume pentru sesizările privind infracțiuni. Ideea recompenselor pentru avertizarea de interes public își are originea în S.U.A. din timpul războiului civil, pentru a preveni comercializarea frauduloasă a proviziilor militare. Legea, numită legea cu privire la mărturia mincinoasă, este considerată una dintre primele din lume legi care au stat la baza avertizării de integritate și se aplică pentru contractele încheiate între guvern și terțe părți. În 1986 a fost modificată cu noi prevederi care le acordau

avertizorilor capacitatea de a acționa în calitate de procurator delegat ('qui tam...'⁵²) pentru stat. Legea le permite avertizorilor să perceapă 15–30% pentru despăgubiri pentru cazurile în care aceștia au făcut sesizarea de la început.

Dintre toate statele cuprinse în prezentul studiu, Lituania este singura care a stabilit o măsură recompense. Aceasta permite, dar nu garantează, plata unei recompense către persoanele care oferă autorităților abilitate informații cu privire la infracțiuni economice și sociale pe teritoriul statului.⁵³ În octombrie 2009, Ungaria a emis un proiect de lege privind protecția avertizorilor de integritate care prevede un sistem de recompensare. Acest aspect al legii a alimentat discuții aprinse în presă.⁵⁴

4.6.1 Dreptul de apel

Un element esențial al unui mecanism eficient de protecție a avertizorilor de integritate este dreptul oricărui avertizor apela la instanță atunci când consideră că a suferit represalii. Este obligatorie respectarea proceselor juridice adecvate garantate, ca pentru orice persoană nedreptățită prin acte ilegale sau abuz de putere.⁵⁵ Unele dintre statele cuprinse în studiu au stabilit o măsură legală în cadrul legislației muncii care permit angajaților dreptul la apel.

În România și Irlanda, măsurile sunt prevăzute pentru facilita efectuarea de sesizări și a proteja angajații pe tot parcursul procesului declanșat odată cu sesizarea. Totuși în România, protecția legală cu privire la avertizarea de interes public este limitată la angajații din sectorul public; angajații din sectorul privat dispun numai de protecția oferită prin codul muncii. Ca și în alte state incluse în studiu, plângerile acestora de represalii sunt lăsate în voia sistemului judiciar, care hotărăște dacă a fost sau nu vorba despre o concediere nejustificată. În Irlanda, sfera de aplicare limitată a legilor sectoriale (care presupun efectuarea de sesizări privind o serie specifică de probleme, inclusiv nerespectarea anumitor prevederi de către funcționarii publici, practici de lucru periculoase, prevederea privind sănătatea și serviciile sociale, și corupția în poliție⁵⁶) presupune că majoritatea angajaților, fie din sectorul public, fie din cel privat, sunt lăsați să-și caute despăgubirile prin intermediul codului muncii și al instanțelor de muncă din statul respectiv. Plângerile în domeniul muncii împotriva concedierilor nejustificate survenite ca urmare a efectuării unei sesizări se pot deferi tribunalelor de muncă sau Instanței de Muncă. În Republica Cehă, se poate apela la oficiul forțelor de muncă, inspectoratele de muncă și organizațiile sindicale pentru plângeri privind locul de muncă care apar ulterior efectuării unei sesizări de către angajat cu privire la o infracțiune. Totuși, aceasta nu a avut nicio influență asupra punerii în aplicare a drepturilor individuale ale angajatului.

Există proceduri de apel pentru un avertizor care se consideră victima unor represalii?	
Bulgaria	Nu, dar avertizorii pot recurge la procedura de apel generală

⁵² A se vedea: T. Devine, *International Best Practices for Whistleblower Policies* (Washington, DC: GAP, 31 Iulie 2009) Schema False Claims Act (FCA) a inclus procese *qui tam*.

⁵³ A se vedea: Rezoluția Guvernului Nr. 75 'Asupra remunerării pentru informații prețioase privind faptele penale ce implică prejudicii materiale' (Legea Remunerăției), adoptată pe 21 Ianuarie 2003. Potrivit legii, poate fi acordată o recompensă care nu depășește 10% din daunele pentru care s-au oferit compensații sau pentru bunurile repatriate dacă valoarea acestuia nu este mai mare de 100,000 litas (€ 29,000). Cu toate acestea, condițiile pentru ca cineva să beneficieze de o astfel de recompensă sunt foarte multe, astfel încât de la intrarea în vigoare a legii nicio persoană nu a fost recompensată.

⁵⁴ A se vedea: <http://www.bbj.hu/index.php?id=50545>, <http://index.hu/velemenyt/jegyzet/vev081211/>, <http://www.nol.hu/velemenyt/lap-20090207-20090207-35>

⁵⁵ Government Accountability Project (GAP) a compilat o listă a politicilor publice relevante pentru acest domeniu ale diferitelor țări, precum și ale organizațiilor internaționale: UN Policy. Secțiunea 6.3; Modelul de Lege OAS, Articolele 11, 14; Legea privind Operațiunile Externe (politică a Statelor Unite), Secțiunea 1505(11); PIDA (Regatul Unit al Marii Britanii) Articolele 3, 5; PDA (Africa de Sud), Secțiunea 4(1); ACA (Coreea de Sud), Articolul 33; WPA (SUA), 5 USC 1221, 7701-02; SOX (privind corporațiile americane listate public) 18 USC 1514A(b); Energy Policy Act (guvernul SUA și muncitorii din corporațiile nucleare), 42 USC 5851; WPA România, Art. 9

⁵⁶ Lista completă a actelor ilegale cuprinde: neconformitatea deținătorilor de funcții publice, abuzul copiilor și/sau neglijarea oricărei persoane, condiții de muncă nesigure, prevederi asupra serviciilor de sănătate sau sociale, sistemul de permise de muncă pentru lucrătorii non-comunitari, reglementarea comunicațiilor, practici concurențiale agresive sau incorecte și scheme piramidale și corupția în forțele de poliție. A se vedea: TI Irlanda, Whistleblowing Report, Draft, Iulie 2009.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Rep.Cehă	Da. În cazurile de concediere nejustificată, discriminare sau încălcarea neautorizată a drepturilor personale, avertizorul poate apela la procedurile civile. Acolo unde încălcarea drepturilor angajatului constituie o infracțiune sau o contravenție administrativă, angajatul se poate constitui în parte vătămată în cadrul unei audieri și poate solicita compensații pentru prejudiciile suferite. Dacă nu reușește, chestiunea va intra în zona procedurilor civile .
Estonia	Nu
Ungaria	Prevederile generale ale dreptului muncii oferă protecție împotriva represaliilor, dar în prezent nu există o protecție explicită pentru avertizorii de integritate
Irlanda	Da
Italia	Nu
Letonia	Nu
Lituania	Da, dar numai în anumite cazuri și pe temeuri stipulate în codul muncii
România	Da
Slovacia	Da

4.7 Alte constatări relevante

4.71. Disponibilitatea informațiilor

În general, există puține informații cu privire la avertizarea de interes public, chiar și în statele în care există o legislație și mecanisme specifice.⁵⁷ Această lipsă de informații face greu de înțeles profunzimea problemelor comportate de avertizarea de interes public, și compararea naturii cazurilor în timp (în funcție de tip, sector, organizație, etc.).

Centralizarea informațiilor ar putea veni în sprijinul dreptului unei persoane de a face sesizări și de a fi protejată. De asemenea, ar putea evidenția beneficiile avertizării de interes public: statisticile publicate de către Departamentul de Justiție al S.U.A. arată că suma obținută de S.U.A din daune interese a atins \$ 2 miliarde în 2007. Este de asemenea deja dovedit și se regăsește în documente faptul că sesizările avertizorilor de integritate sunt răspunzătoare de majoritatea recuperărilor reușite după fraude federale ale contractorilor necinstiți.⁵⁸

Pe teritoriul niciunui dintre statele cuprinse în acest studiu, nu se face nicio colectare sistematică a informațiilor privitoare la numărul de sesizări prin avertizarea de interes public, procentul celor care au ca urmare un proces în instanță sau rezultatele obținute pentru cazurile care ajung în instanță. Mecanismele de continuare a procesului declanșat de sesizare aflată la dispoziția avertizorilor de integritate presupun faptul că monitorizarea cazurilor predominante de avertizare de integritate și a rezultatelor acestora este extrem de dificilă.

Numai Republica Cehă, Estonia și Letonia au la dispoziție o colecție de informații de niveluri amestecate care în principiu include informații despre sesizări cu privire la acte de corupție. În Letonia, Biroul pentru Prevenire și Combaterea Corupției păstrează statisticile referitoare la sesizările primite începând din 2003, iar Corpul pentru angajații statului păstrează informații referitoare la linia telefonică directă proprie, deși nu urmărește în special apelurile din parte avertizorilor de integritate. Oficiul de Inspecție a Muncii la Stat din Republica Cehă păstrează statisticile referitoare la plângerile scrise depuse cu privire la probleme la locul de muncă, iar Instituția Avocatul poporului păstrează propriile registre ale cetățenilor care au solicitat consiliere juridică. Linia telefonică directă a guvernului împotriva corupției, stabilită de Ministerul de Interne și gestionată de filiala locală a TI, păstrează statistici referitoare la persoanele care au solicitat consiliere juridică.⁵⁹ În Lituania,

⁵⁷ Dehn, Guy and Richard Calland: Whistleblowing - The state of the art. The role of the individual, organisations, the state, the media, the law and civil society (London: Public Concern at Work, 2004, p. 12).

⁵⁸ <http://www.whistleblowers.org>

⁵⁹ Din 2005, un procent de 15% din cele 240 de cazuri unde a fost acordată asistență vastă și de lungă durată prin intermediul hotline-ului a fost legat de avertizări de integritate.

toate sesizările depuse oficial sunt înregistrate, dar statisticile nu sunt omogene iar instituțiile rareori fac diferența între diversele tipuri de sesizări, conținutul diferit al acestora și persoanele care le depun. Astfel că cifrele puse la dispoziție (atunci când există) de diverse instituții cu greu ar putea reprezenta o practică stabilă

60

4.7.2 Prevederi specifice sectorului privat

În timp ce companiile private și organizațiile non-profit sunt guvernate de regulile și reglementările generale evaluate mai sus, există particularități și prevederi care se aplică exclusiv companiilor private.

Dat fiind că un sfert dintre cazurile de fraudă descoperite în întreprinderile private au fost dezvăluite mulțumită avertizorilor de integritate⁶¹, este în interesul propriu al companiilor să stabilească mecanisme de sesizare adecvate. Mijloacele potrivite de sesizare și mecanismele eficiente de continuare a procesului ulterior sesizării încurajează avertizorii să folosească mai degrabă sistemele de sesizare internă decât să facă public sesizarea. Comisia Anti-corupție din cadrul Camerei de Comerț Internațională (CIC) a adoptat un set de linii directoare la începutul lui 2008, al căror scop era să ajute companiile la stabilirea și implementarea unor programe interne de avertizare de interes public.⁶² Codul de practici al Institutului Britanic de Standardizare cu privire la avertizarea de interes public, publicat de asemenea în 2008, detaliază elementele esențiale ale aranjamentelor eficiente, stabilind astfel cele mai bune practici pentru organizații.⁶³

În cele 10 state evaluate în acest raport, multe companii mari au mecanisme de avertizare de interes public puse în practică, în special dacă sunt filiale internaționale sau aflate parțial în proprietatea guvernului. Prevederile fac de obicei parte dintr-un cod de etică de conduită. Companiile multinaționale au tendința de a stabili astfel de sisteme ca urmare a propriei guvernări corporatiste și a politicilor împotriva fraudei, și, de asemenea, pentru a respecta prevederi cum ar fi cele din legea Sarbanes-Oxley, care impune existența mecanismelor de avertizarea de interes public.⁶⁴

Totuși, există prea puține informații despre prevederile detaliate incluse în aceste coduri sau despre eficiența acestora. În Irlanda, majoritatea celor mai mari companii nu fac publice informații privitoare la gradul și natura utilizării procedurilor de avertizare interne, și niciun raport anual curent din cele mai mari 10 companii nu indică cazuri de avertizare de interes public drept exemple de comportament pozitiv al angajaților.⁶⁵ În Estonia, puține companii au răspuns solicitărilor în acest sens și punându-se la dispoziție doar un cod. În acest caz, s-a garantat confidențialitatea, dar prevederile se limitau la mijloacele de sesizare interne.⁶⁶ În Lituania, numai o mică parte a companiilor evaluate au făcut referire la codul de etică drept parte integrantă a identității lor în activitatea comercială. Puține companii dispun de norme explicite, publice privitor la avertizarea de interes public prin angajați.⁶⁷

În întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile) tendința constă în lipsa mecanismelor de sesizare interne. În Italia, un studiu având ca subiecți IMM-uri a arătat că printre principalele motive pentru a nu stabili sisteme care să le permită angajaților utilizarea unui canal de sesizare intern sunt costurile asociate acestora și gradul de necesitate.

⁶⁰ În Lituania, avertizarea în general nu este tratată ca un tip separat de raportare către instituțiile publice. Unul dintre motive este lipsa unei legislații concrete, iar altul este generat de o anumită confuzie privind utilizarea sistemelor de raportare externă. Dacă o instituție publică deține un helpline/hotline public, de obicei indică faptul că raportări prin aceste canale pot fi făcute de orice persoană obișnuită precum și de angajații acelei instituții.

⁶¹ A se vedea KPMG Forensic, *Profile of a Fraudster*, Sondaj, 2007, p. 26, menționat mai sus.

⁶² A se vedea Linii directoare ale ICC privind Avertizarea în interes public, <http://www.iccwbo.org/icccee/index.html>
Pentru o analiză a acestor linii directoare, a se vedea Proiectul Government Accountability <http://www.whistleblower.org/doc/2008/GAPICCEvaluationNovember2008.pdf>

⁶³ PAS 1998:2008. Whistleblowing arrangements: Code of Practice (London, UK: BSI, 2008).

⁶⁴ Legea Sarbanes-Oxley (2002, secțiunile 301 și 806). http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf

⁶⁵ A se vedea Raportul Național pentru Irlanda.

⁶⁶ A se vedea Raportul Național pentru Estonia.

⁶⁷ Raportul Național al TI Lituania.

5. Concluzii și recomandări

Legislația și politicile actuale din statele incluse în prezentul raport sunt în general insuficiente pentru a echilibra interesele angajatorului și pe cele ale angajatului și ale publicului în general, atât din punct de vedere scriptic cât și al aplicării. Legile nu oferă o protecție adecvată avertizorilor de integritate sau mecanisme eficiente de continuare a procesului declanșat odată cu sesizarea, iar prevederile din instituțiile publice și companiile private nu îndeplinesc condițiile celor mai bune practici la nivel internațional după cum se subliniază și în Acordul privitoare la avertizarea în interes public ale Institutului Britanic de Standardizare.

În multe cazuri, prevederile legale existente pot constitui un punct de plecare pentru extinderea drepturilor avertizorilor de integritate de a depune sesizări și de a fi protejați. În câteva dintre statele incluse în studiu, o lege națională a fost identificată ca fiind propice în crearea unui cadru legal care ar facilita sesizările din partea avertizorilor de integritate și protejarea acestora. În Bulgaria, o lege privind conflictul de interese ar putea fi folosită drept rampă de lansare pentru o astfel de legislație, iar codurile muncii din Republica Cehă și Italia au prevederi care pot fi folosite ca puncte de acces pentru o legislație extinsă privitoare la avertizorii de integritate. Faptul că majoritatea statelor cuprinse în studiu au ratificat Convenția Națiunilor Unite Împotriva Corupției și toate sunt semnatare ale Convenției Civile a Consiliului Europei reprezintă încă un stimul legal pentru elaborarea unei legislații mai cuprinzătoare privitoare la avertizarea în interes public.⁶⁸

Au existat încercări de remediere a legislației prea puțin elaborate, iar în prezent în Ungaria și Lituania se discută proiecte de legi privitoare la avertizorii de integritate. Cu toate acestea prevederile legale vor deveni eficiente numai dacă percepția generală asupra avertizorilor de integritate se schimbă într-un sens pozitiv. Un studiu efectuat recent în Republica Cehă pare să indice următoarele: respondenții au fost de acord cu afirmația că avertizorii de integritate, sunt necesari, dar întâmpină foarte multe obstacole și de multe ori lucrurile nu se termină cu bine pentru ei.⁶⁹

Îmbunătățirea mediului care înconjoară avertizorii de integritate în statele membre UE evaluate va necesita măsuri privind atât neajunsurile și barierele legale cât și culturale care ar putea împiedica implementarea și punerea în aplicare reglementărilor cu privire la avertizorii de integritate. Pentru fiecare studiu de caz s-au identificat recomandări specifice pentru țara respectivă. Studiul conduce către următoarele recomandări la nivelul întregii regiuni:

5.1 Nevoia de schimbare din punct de vedere cultural

Conotațiile negative asociate avertizării în interes public și lipsa de voință politică constituie bariere semnificative pentru mecanismele eficiente de protecție a avertizorilor de integritate în toate cele zece state. În anumite cazuri, chiar înainte de a iniția un proces legislativ, este necesară informarea publicului cu privire la rolul crucial pe care îl pot juca avertizorii de integritate în descoperirea infracțiunilor, atât printre publicul larg cât și în mijlocul unor grupuri țintă cum ar fi polițiști, jurnaliști, sindicate și factori de decizie în organizațiile publice sau private.

5.2 Un cadru legal unic

În mod ideal, ar trebui să existe un singur cadru legal unic și cuprinzător pentru protecția avertizorilor de integritate. Un asemenea cadru ar trebui să includă și sectorul public și pe cel privat, pentru a crea o punte peste separarea actuală cu privire la politici și practică existentă între persoanele care fac sesizarea în companii și instituțiile statului. Ar trebui să aibă proceduri clare și eficiente de sesizare și de continuare a procesului demarat care să asigure mecanisme de revizuire independentă și de apel, și de asemenea compensații adecvate

⁶⁸ UNCAC a fost ratificată de către Bulgaria, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, România și Slovacia. Toate statele au semnat Convenția Civilă a Consiliului Europei asupra Corupției și, cu excepția Irlandei și a Italiei, au și ratificat-o.

⁶⁹ *Survey mapping the perception of whistleblowing by employees in Republica Cehă*, TI Republica Cehă (2009).

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene
pentru represaliile suferite de avertizorii de integritate, după cum se specifică în principiile recomandate de TI pentru legislația privind avertizarea în interes public (vezi anexa).

5.3 Mecanisme eficiente de protecție și de sesizare în cadrul organizațiilor

Se recomandă ca organizațiile mari și – posibil și – cele medii, începând de la companii și organizații non-profit până la instituțiile publice, să pună la punct mijloace de sesizare interne și mecanisme de continuare a procedurii demarate care să fie clare și eficiente. Astfel de mecanisme reprezintă o metodă eficientă de descoperire a fraudei, corupției și a erorilor serioase de management din cadrul unei organizații și oferă avertizorului de integritate posibilitatea de a face sesizarea intern.

5.4 Colectarea informațiilor

Există o lipsă generală de informații cu privire la avertizarea de interes public în statele evaluate și în UE per ansamblu. Colectarea de informații sistematizată cu privire la numărul de cazuri pentru care s-a făcut sesizare, mijloacele de sesizare sau mecanismele utilizate, procedurile de continuare a procesului demarat și prejudiciile prevenite prin avertizarea în interes public este esențială pentru stabilirea unor mecanisme eficiente de protecție a avertizorilor de integritate. Colectarea datelor ar trebui să includă de asemenea contribuția avertizării în interes public la protejarea binelui public, la gestionarea riscurilor și la salvarea banilor contribuabililor.

5.5 Un cadru european pentru protecția avertizorilor de integritate?

Se recomandă o evaluare atentă posibilității stabilirii unui cadru european pentru protecția avertizorilor de integritate și a măsurii în care acesta ar putea oferi stimulul necesar statelor membre UE pentru ca acestea să implementeze legislația corespunzătoare, sau a măsurii în statele ar trebui să se concentreze asupra aplicării prevederilor deja existente așa cum sunt prevăzute în Convenția Națiunilor Unite Împotriva Corupției și în Convenția Civilă privind corupția a Consiliului Europei.

6. Rezumatul studiilor naționale

Protecția avertizorilor de integritate în Bulgaria.

Principalele constatări

Context Politic și Cultural

Atitudinea publică în Bulgaria este în general negativă în ceea ce privește avertizarea în interes public: informațiile conform *Barometrului Corupției Globale 2009* al TI indică faptul că 82% din populație este refractară în a depune sesizări privind cazuri de corupție. Principalele motive includ convingerea răspândită conform căreia sesizările nu vor produce nicio schimbare (72% din respondenți) și teama că sesizarea va atrage după sine represalii (12%). Efectele 'societății învecinate' (sau 'afilierile *komshuluk*') trăite în timpul perioadei sovietice încă predomină în comunitățile mici și mijlocii. Din cauza lipsei unei culturi a sesizărilor cu conotații pozitive, avertizorul de integritate este prea des perceput ca trădător sau informator pentru poliție.

Celor care fac sesizări privind acte de corupție sau infracțiuni nu li se oferă nicio protecție. O lege referitoare la acest subiect a fost discutată la Ministerul de Administrare a Statului și al Reformei Administrative, dar nu a fost niciodată prezentat parlamentului. În pofida numeroaselor mecanisme oficiale pentru sesizarea corupției și a infracțiunilor, nu a existat niciun caz care să aibă un impact puternic asupra interesului opiniei publice. Nu există un studiu independent privitor la numărul de plângeri cărora li se răspunde și cât de repede, iar publicul larg are prea puțină încredere în mecanismele existente de sesizare.

În câteva ocazii recente, avertizorii de integritate au fost dați în judecată pentru defăimare de către persoana acuzată de infracțiune. Acesta fiind contextul, protecția avertizorului de integritate este mai mult decât necesară.

Legislație

Nu există o definiție legală a 'avertizorului de integritate' în legislația bulgară. Codul de Procedură Administrativă (CPA) pune la dispoziție procedurile generale de efectuare a sesizărilor privind infracțiuni care afectează interesele publice sau ale statului precum și drepturile sau interesele legitime ale altor persoane. Fiecare cetățean are dreptul de a depune o sesizare, și de asemenea și Avocatul poporului are acest drept, dar legislația nu specifică organismul însărcinat cu primirea sesizărilor. CPA nu conține reguli explicite privitor la modalitatea de garantare a confidențialității avertizorului de integritate. Mai mult, prevederilor legale instituite le lipsesc mecanismele specifice de protecție împotriva represaliilor.

Diverse legi stipulează reglementări privind „avertizarea în interes public” inclusiv Legea Funcționarului Public, Codul Muncii și Codul Penal. Recent, prevederile privind protecția avertizorului de integritate au fost introduse în Legea privind Prevenirea și Sesizarea Conflictului de Interese. Totuși, sfera de acțiune a acestor reglementări se limitează la sesizările efectuate cu privire la conflicte de interese.

Politici și practici actuale

Informațiile din chestionarele trimise instituțiilor publice relevă o varietate de practici aplicabile pentru avertizarea în interes public. Toate păstrează mijloace de comunicare care fac posibilă sesizarea tratamentelor nedrepte la locul de muncă, cum ar fi linii telefonice sau e-mail-uri anonime. Practicile organizaționale diferă conform diversele tipuri de administrație. Cele specializate în gestionarea fondurilor structurale ale UE au adoptat regulamente interne privind protecția avertizorilor de integritate. Acestea includ pași și proceduri clare de sesizare, pe baza sarcinii probei, către o structură sau o persoană special desemnată, precum și oferirea de feedback avertizorului. Cu toate acestea, nicio administrație nu a raportat primirea vreunei sesizări interne în 2008.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

În general, instituțiile publice au mijloace de sesizare internă, dar nu există niciun sistem cuprinzător sau eficient dedicat sesizării sau protecției avertizorului de integritate. Printre mijloacele de sesizare interne se numără mecanismele ce presupun sesizarea printr-o linie telefonică directă sau prin e-mail puse la dispoziție de majoritatea ministerelor și de administrațiile locale. Totuși, tuturor le lipsește mecanismul de continuare a procesului demarat și niciunul nu deține un sistem special de protecție a avertizorului de integritate. Avertizorii de integritate trebuie pur și simplu să conteze pe bunăvoința a funcționarilor publici de a nu le dezvălui identitatea.

Nu există niciun sistem cuprinzător de protecția a avertizorului de integritate împotriva represaliilor, deși acesta are dreptul la compensații în caz de reziliere a contractului de muncă, persecuție, fizică sau hărțuire morală sau concediere nejustificată.

Odată sesizarea depusă, organismul abilitat are obligația de a-l informa pe avertizorul de integritate despre desfășurarea anchetei, și de asemenea să-i ofere orice documente, informații sau explicații în condițiile stabilite de organismul administrativ. Dacă respectivul organism evaluează în mod favorabil sesizarea, este obligat la adoptarea de măsuri imediate pentru a contracara infracțiunea.

Comaniile din sectorul privat aplică diverse abordări, în funcție de dimensiunile și proprietarii lor. Comaniile mai mari dependente de capital extern sau influențate într-un fel sau altul de mediul de afaceri occidental au de obicei sisteme interne de sesizare a practicilor ilegale, care sunt descrise în detaliu în codurile lor de etică. Majoritatea oferă angajaților cursuri de formare și au mecanisme stabilite atât pentru sesizările interne cât și externe. Comaniile medii, deținute de oameni de afaceri locali, permit efectuarea de sesizări cu privire la practici ilegale fie prin departamentele de Resurse Umane sau prin sisteme interne de control al securității, dar le lipsesc regulamentele interne specifice pentru protecția avertizorului de integritate.

Concluzii

În 2006–2007 guvernul a luat în considerare introducerea legislației specifice avertizării în interes public atât în sectorul public cât și în cel privat, dar nu a propus un proiect de lege. Se pare că autoritățile au considerat că nu era nevoie de o lege separată, și că inițiativele legislative din acest domeniu ar avea la bază o abordare „sectorială”. De atunci, protecția avertizorilor de integritate nu a mai fost nici pe agenda politică și nici în atenția opiniei publice. Există prevederi generale în Codul de Procedură Administrativă, dar nu există nicio lege de sine stătătoare privind avertizorii de integritate. Cadrul legal existent nu oferă un sistem coerent de reglementare eficientă referitor la avertizarea în interes public și nu există niciun precedent juridic.

Recomandări

Se recomandă amendarea Codului muncii și a Legii Funcționarului Public, care stipulează drepturile specifice ale avertizorului de integritate în relațiile de muncă, pentru ca acestea să includă răspunderea nelimitată a angajatorului pentru concedierea nejustificată a avertizorului de integritate. Se recomandă stabilirea unor prevederi pentru punerea în aplicare a protecției avertizorului de integritate. Folosirea criteriului „de bună credință” nu ar trebui să însemne automat că informațiile primite sunt corecte. Se recomandă ca legea să nu oblige avertizorul de integritate să investigheze și să dovedească actul de corupție. De asemenea este necesară stabilirea unei corelări clare între prevederile existente privind avertizarea în interes public și amendamentele relevante.

Se recomandă a se avea în vedere stabilirea unor proceduri și linii directoare clare de sesizare, pe baza unei abordări progresive de creștere a nivelului de probe necesare pe măsură ce avertizorul trece de la mijloacele de sesizare interne la cele externe. Se recomandă a se lua în considerare obligațiile existente privind sesizările, referitor la reglementarea mijloacelor de sesizare. În sfârșit, se recomandă instituirea de către inspectoratele relevante a unor registre destinate avertizării în interes public și a unor proceduri de monitorizare internă.

Protecția avertizorului de integritate în Republica Cehă.

Principalele constatări

Context politic și cultural

Avertizarea în interes public este un concept aproape necunoscut în Republica Cehă, după cum o demonstrează și faptul că nu există un termen standard pentru 'avertizorul de integritate' în limba cehă. Atunci când este folosit de diferite autorități publice sau de presă, termenul și conceptul sunt adesea asociate cu noțiunea de plângere sau de discriminare a unei persoane la locul de muncă. Avertizarea în interes public este adesea greșit înțeleasă drept datoria de a face sesizări, așa cum prevede Codul Penal. Persoanele care depun sesizări sunt percepute negativ și sunt adesea numite 'informatori'. Rolul esențial al avertizorului de integritate în protejarea binelui public și descoperirea comportamentelor infracționale este adesea trecut cu vederea.

Ideea de sesizare este stigmatizată de experiența istorică a Republicii cehe. În secolul trecut, țara a trecut prin două regimuri totalitariste. Pluralitatea intereselor a fost oprimită timp de mai bine de 40 ani și criticii erau de obicei primii care începeau să tacă. Un studiu efectuat asupra opiniei publice din Republica Cehă în 2009 a relevat faptul că majoritatea respondenților care dăduseră mită sau au fost martori ai unei infracțiuni în anul precedent nu au depus o plângere oficială, din cauza convingerii că acest lucru nu ar fi de niciun ajutor (44% dintre respondenți) sau a temerii de represalii (23%).

Confuzia istorică provocată de termenul 'interes public', complexitatea actuală a statului de drept, aplicarea ineficientă a legii și lipsa generală de încredere în 'sistem' au un rol semnificativ în ceea ce privește nivelul scăzut de 'curaj civic'. O analiză a presei efectuată în 2009 a arătat că aceasta nu face nicio distincție între o sursă, un martor sau un avertizor de integritate.

Legislație

Nu există legislație cuprinzătoare în Republica Cehă prin care să se reglementeze avertizarea în interes public și protecția avertizorului de integritate. În acest domeniu se aplică în principal Reglementările privind Dreptul Muncii, deși protecția pe care acestea o oferă este nesigură și limitată strict la probleme legate de locul de muncă. Codul Penal și Codul de Procedură Administrativă se aplică de asemenea procesului de sesizare a infracțiunii.

Codul de Procedură Administrativă definește procedeul prin care se depune o plângere. Un angajat poate sesiza o autoritate pentru infracțiuni civile sau poate face apel la organismele administrative însărcinate cu control și supraveghere. Decizia de a investiga o plângere este discreționară. Codul Penal nu specifică sub nicio formă cum trebuie procedat. Codul Muncii stipulează că angajații pot adresa sesizările angajatorului lor (de asemenea acoperă sănătatea la locul de muncă, normele de protecție și riscul de a suferi prejudicii). Cu toate acestea, Codul Muncii nu stipulează cum anume ar trebui să procedeze angajatul și angajatorul în privința unor astfel de sesizări.

Conform Codului Muncii, un angajator nu-i este permisă concedierea arbitrată și nejustificată a unui angajat. Totuși, este la latitudinea angajatului dacă să intenteze sau nu proces angajatorului pentru stabilirea invalidării deciziei. Codul Muncii nu menționează protecție specială pentru angajații care iau măsuri în scopul protejării interesului public și care atrag atenția asupra încălcării unor regulamente dincolo de dreptul muncii.

Există anumite obstacole potențiale în efectuarea de sesizări, cum ar fi prevederile privind for calomnierea sau mărturia mincinoasă, și protecția datelor personale confidențiale. În timp ce angajatul are datoria de a face sesizarea (după cum stipulează Codul Penal, care include și mita) și poate fi acuzat de încălcarea acestei datorii, acesta nu este protejat împotriva acuzațiilor de calomniere sau mărturie mincinoasă în exercițiul funcțiunii.

Politici și practici actuale

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Informațiile cu privire la folosirea opțiunilor de avertizare de integritate sunt limitate și greu de găsit. Statisticile oficiale publicate de către agențiile și instituțiile competente unde cetățenii înaintează în mod direct plângerile sunt disponibile, dar nu arată dacă cazurile individuale au implicat un avertizor de integritate. Lipsa unei legislații specifice face imposibilă determinarea faptului, de exemplu, dacă un angajat care suferă de pe urma represaliilor a făcut în prealabil o sesizare internă.

În sectorul public nu s-a descoperit niciun mecanism de sesizare internă, cu excepția liniilor telefonice anonime sau a adreselor de email, care permit, sesizarea practicilor injuste la locul de muncă și permit protejarea avertizorilor. Liniile telefonice directe și emailurile anonime sunt de obicei conduse de către o organizație, unde urmărirea acestor mijloace este de obicei neglijată. În 2007, guvernul a deschis o linie centrală roșie anticorupție și a dispus să fie operată de către filiala națională a TI. Linia roșie centrală este folosită mult mai mult.

Sectorul privat folosește linii anonime de sesizări și alte mecanisme, iar protecția avertizorilor este asigurată prin reguli de proceduri interne. Sondajele efectuate în 2007 și 2009 prezintă o radiografie a situației din sectorul privat: politicile privind avertizorii au fost implementate în 44% din companiile intervievate; 16% din cazurile de fraudă au fost dezvăluite datorită avertizorilor. Companiile operează în cea mai mare parte cu linii de informare anonime. Doar 13% din angajații intervievați cred că managementul acționează corect, iar 64% cred că managementul este dispus să compromită etica afacerilor pentru a-și duce la îndeplinire planurile.

O analiză a cazurilor selectate arată că rapoartele nu sunt investigate câteodată și foarte rar, duc la luarea de măsuri de corecție, pe când protecția oferită conform Codului Muncii este deseori ocolită.

Concluzii

Avertizarea de integritate este un concept nou în Republica Cehă, și deseori este interpretat greșit și confundat cu datoria de raportare conform reglementărilor penale sau ale serviciilor publice. Procesul de sesizare nu este clar, și nici procedurile urmărirea. Datoria de a sesiza cazurile de corupție și fraudă conform Codului Penal, la care se adaugă lipsa de protecție pot reprezenta un obstacol în calea denunțării.

Există un oarecare grad de protecție legală a avertizorilor, conform Codului Muncii și interdicției de discriminare și represalii. Totuși, protecția este foarte fragmentată și de multe ori ocolită. Angajatului îi revine datoria da a da în judecată angajatorul dacă vrea să dovedească invaliditatea concedierii.

Recomandări

În termeni legislativi, avertizarea de integritate ar trebui gestionată printr-o lege de sine stătătoare care să ofere linii directoare clare în locul cadrului legal actual fragmentat.

Este necesară reglementarea înaintării plângerilor și gestionarea lor de către instituțiile publice (inclusiv obligația de a păstra un registru al plângerilor depuse). Ar trebui să se specifice dreptul la confidențialitate și anonimitate, pentru a diminua teama de represalii și incongruențele legale din legislația muncii și cea penală ar trebui clarificate.

Capacitatea centrelor de consultanță legală care furnizează recomandări pentru avertizori ar trebui susținută, precum și centrele stabilite pentru a furniza astfel de recomandări. În cele din urmă, autoritățile trebuie să organizeze campanii de informare extinse care să susțină sensibilizarea la practicile de avertizare și să îmbunătățească percepția lor generală.

Protecția avertizorului de integritate în Estonia.

Principalele constatări

Context politic și cultural

Sondajele și interviurile cu părțile interesate cheie arată o percepție generală negativă a avertizării de interes public în Estonia. Majoritatea respondenților (74%) în sondajele efectuate de Ministerul Justiției au indicat că ar reacționa pasiv dacă ar fi martori la un caz de dare de mită, iar un sondaj de opinie publică din 2007 a arătat că 1% din populația generală, 5% din angajații sectorului public și 1% din întreprinzătorii care au intrat în contact cu cazurile de corupție au sesizat cazul instituțiilor juridice. Funcționarii publici intervievați în acest studiu au arătat că atitudinea care prevalează printre ei în ceea ce privește avertizarea de interes public este negativă, de vreme ce se înregistrează un grad de scepticism ridicat referitor la schimbările pe care le-ar aduce practicile de avertizare. Media abordează cu grijă problema avertizorilor, încercând să rămână neutră. Totuși, oamenii devin din ce în ce mai interesați să sesizeze autorităților cazurile care periclitează viața, e.g. șoferi beți sau doctori.

Legislație

Reglementările legale estoniene în ceea ce-i privește pe avertizori se concentrează în mare parte pe sectorul public. Nu există nicio lege de sine stătătoare privind avertizarea de interes public, iar principala lege referitoare la acest subiect este Legea anticorupție, limitată la angajații sectorului public. Mai sunt și alte reglementări minore în Legea Serviciilor Publice, Legea Tratatului Egal și Codul Penal, care prevăd anumite măsuri de protecție.

În prezent, Parlamentul estonian revizuieste legea anticorupție. Noul proiect include schimbări substanțiale referitoare la protecția avertizorilor. Dispozițiile actuale îi obligă pe oficiali să sesizeze activitățile corupte. Această dispoziție va fi schimbată în obligația de a nu ascunde informații referitoare la actele de corupție. Pedepsa pentru infracțiuni minore va fi eliminată, datorită lipsei de aplicare practică a reglementărilor existente, care nu au reușit să promoveze la nivel public avertizarea de integritate. Eșecul de a denunța activități corupte va duce acum la pierderea confidențialității și a măsurilor disciplinare.

Avertizorii de integritate sunt protejați și de Legea privind Tratatul Nediscriminatoriu deși nu se menționează în mod explicit avertizarea de integritate. De exemplu, dacă o persoană are de suferit de pe urma tratamentul discriminatoriu din partea unui oficial după ce a făcut o avertizare cu privire la un act de corupție, oficialul este obligat să dovedească că tratamentul nu a fost motivat de avertizare. În plus, Legea privind Contractul de Muncă și Legea Serviciilor Publice le dau angajaților dreptul de a cere compensații din partea angajatorului dacă au fost sancționați sau concediați ilegal.

Un consiliu de etică pentru servicii publice este în curs de formare, iar una dintre sarcinile sale va fi de a furniza o opinie independentă cu privire la comportamentul funcționarilor publici. Oficialii care au dreptul de a impune măsuri disciplinare pot cere consultații înainte de a da curs procedurilor disciplinare. Oficialii care nu au dreptul de a impune sancțiuni disciplinare se pot adresa consiliului cu privire la aspecte referitoare la ei înșiși, dacă nu s-au început măsuri disciplinare și dacă opțiunile interne pentru rezolvarea problemei au fost epuizate.

Pentru sectorul privat, aproape că nu există reglementări, ci două paragrafe în Codul Penal care specifică faptul că nedezvăluirea și nedeunțarea infracțiunilor de gradul I (inclusiv unele cazuri de mită) se pedepsesc.

Politici și practici actuale

Avertizarea este relativ necunoscută în societate, în consecință, informațiile referitoare la această practică sunt greu de adunat. Nu se cunosc cazuri de hărțuire a avertizorilor și nici nu există informații cu privire la funcționari publici anchetați pentru cunoaștere de activități ilegale sau corupte și nedeunțarea lor.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Informațiile cu privire la cazuri de avertizori din sectoarele public și privat sunt protejate și de clauzele de confidențialitate, așadar sunt greu de analizat. Totuși, unele cazuri au fost prezentate în presă pe baza dezvăluirilor de infracțiuni făcute jurnaliștilor. Recent, o instanță a decis în favoarea unui lider din opoziția consiliului local împotriva căruia s-au luat măsuri disciplinare nedrepte după ce a dezvăluit informații referitoare la banii publici. Analiza jurisprudenței din corupție a furnizat și exemple de cazuri de avertizare de interes public în instituțiile publice care au dus la condamnarea persoanelor corupte.

În sectorul privat nu există date disponibile cu privire la cazurile de avertizori de integritate. Chestionarele trimise companiilor private nu au primit practic niciun răspuns, deoarece companiile nu sunt obligate să răspundă (spre deosebire de instituțiile publice). În 2004 o linie telefonică directă pentru sesizări anonime de cazuri de corupție a fost instalată de către Inspectoratul de Securitate a Poliției. Numărul de apeluri a scăzut de la 46 în 2005 la 12 în 2008 - cel mai probabil ca rezultat a prezentării din ce în ce mai reduse în presă a acestui serviciu de la lansarea inițială.

Mijloacele interne de avertizare pentru sectorul public includ mecanisme organizaționale (un sistem de administrare; adresarea către superiori) precum și sesizarea poliției și a parchetului.

Nu s-au găsit sisteme de avertizare de integritate în codurile organizaționale de conduită sau în alte referințe la mecanismele de raportare internă.

Concluzii

Reglementările cu privire la avertizarea de integritate sunt limitate, în special pentru sectorul privat. Reglementările existente nu sunt în conformitate cu recomandările făcute de Consiliului Grupului de State împotriva Corupției (GRECO), în rapoartele care sugerează dezvoltarea măsurilor de protecție instituțională și reglementări mai legale (Strategia anticorupție 2008-2012, p. 23). Noul proiect al Legii Anticorupție introduce schimbări în protecția avertizorilor din sectorul public, dar este prea devreme pentru o evaluare a pașilor necesari către îndeplinirea recomandărilor GRECO și ale Convenției Națiunilor Unite Împotriva Corupției (care este ratificată la acest moment).

Practicile organizaționale variază în mod considerabil de la sectorul public la cel privat, dar practicile organizaționale bine dezvoltate pentru promovarea avertizării de interes public sunt mai degrabă o excepție decât o regulă. Instituțiile cu un grad ridicat de corupție par a avea reglementări organizaționale puternice, dar măsurile interne sunt de preferat celor externe.

Atitudinea publică este negativă din cauza moștenirii „turnătorilor KGB”, dar sunt semne conform cărora opiniile se schimbă. Este prea devreme pentru adoptarea unei legi independente referitoare la avertizarea de interes public, dar nu pentru că opinia publică este împotriva acestor practici, ci pentru că această lege nu ar putea fi pusă în practică și în consecință nu ar promova avertizarea.

Recomandări

Pentru a pregăti drumul către adoptarea legii privind avertizarea de integritate, ar trebui să se facă eforturi și să se aloce resurse în scopul informării publicului în ceea ce privește cazurile de avertizare și cum poate această practică depista corupția, fraudă și cazurile de neglijență în management.

Sistemele de raportare instituțională ar trebui dezvoltate în organisme statale și guvernamentale diferite. Linii directe clare referitoare la modul în care este sesizată corupția ar trebui dezvoltate pentru zonele de mare risc (e.g. sectorul medical, achiziții publice etc.) Ar trebui oferite recomandări cu privire la sisteme și proceduri și formarea în etică organizațiilor din sectoarele public și privat. Pentru a încuraja sesizarea încălcărilor, cultura organizațională ar trebui susținută, iar codurile de etică consolidate în întregul sector privat. Companiile ar trebui informate cu privire la avantajele sistemelor de avertizare sigure pentru propriul lor management de risc intern.

Protecția avertizorilor de integritate în Ungaria

Constatări esențiale

Context politic și cultural

În Ungaria, avertizorii de integritate sunt adesea considerați informatori care-si trădează colegii, organizația sau grupul. Această atitudine își are rădăcinile în istorie: țara a fost guvernată de regimuri autoritare sau dictaturi în perioada 1919 - 1989 (cu excepția a trei ani, după Al Doilea Război Mondial, când statul se afla încă sub ocupație sovietică). În această perioadă, sesizarea poliției politice se făcea frecvent și putea avea consecințe grave pentru persoanele implicate și pentru familiile lor. Transmiterea de informații despre alte persoane către autorități se consideră imorală și nu este tolerată de opinia publică.

Totuși, acesta nu înseamnă că tranziției post-sovietice nu i-a supraviețuit o cultură a sesizării. În majoritatea cazurilor ea se folosește acum pentru răzbunarea pe dușmanii personali, de exemplu, atunci când cineva sesizează autoritățile fiscale că altcineva este bănuțit de evaziune fiscală. Expertii sunt de părere că, din aceste motive, nici un avertizor de integritate nu va deveni erou național în Ungaria (spre deosebire de Statele Unite după cazul Enron). Totuși, recente publicații în mass-media privind cazurile de corupție sunt axate pe infracțiune și înfățișează avertizorii de integritate ca fiind figuri pozitive care au ajutat la descoperirea infracțiunii.

Legislație

În Codul Muncii (care se aplică atât pentru sectorul public cât și pentru cel privat) sunt incluse câteva reguli generale care ar putea acoperi sesizarea și care oferă ceva protecție avertizorilor de integritate. Legea prevede că angajatorii și angajații vor colabora cu bună credință iar angajatul va informa angajatorul cu privire la toate evenimentele și circumstanțele importante legate de exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor. Aceasta se poate interpreta ca o obligație de sesizare. Legea mai prevede că se consideră abuz de drepturi dacă acestea se exercită pentru lezarea intereselor de drept ale altora, hărțuirea lor sau anularea dreptului lor la libera exprimare a părerilor, ceea ce poate fi interpretat ca fiind o protecție a avertizorilor de integritate.

În octombrie 2009, Ministerul Justiției și Executării Hotărârilor Judecătorești a propus Parlamentului două legi specifice privind avertizarea de interes public. Una ar înființa un nou organism cu capacități de investigare, Direcția pentru Protecția Intereselor Publice (DPIP), care ar primi sesizări privind încălcarea legii, le-ar investiga, ar asista avertizorii de integritate, ar analiza tendințele corupției în Ungaria, ar oferi asistență organismelor publice și private în adoptarea unor măsuri anti-corupție, ar elabora coduri de conduită și ar oferi instruire anti-corupție. DPIP s-ar ocupa de abuzul de fonduri publice sau de puterea de decizie de către organismele administrative, funcționarii publice de rang înalt sau alte entități sau persoane care au astfel de puteri. Direcția ar oferi, de asemenea, protecție avertizorilor de integritate care lucrează pe baza oricăror relații contractuale, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

A doua lege ar include toate tipurile de inconveniente legate de sesizarea de către avertizorii de integritate, inclusiv toate aspectele relațiilor de muncă în care pot apărea discriminări. Angajatul va trebui să dovedească faptul că a depus p sesizare de avertizare de interes public iar angajatorul va trebui să dovedească faptul că nu s-au lat măsuri punitive împotriva angajatului din cauza acelei sesizări. DPIP ar oferi avertizorului de integritate ajutor financiar pentru reprezentarea în fața instanței și costurile de locuință. Avertizorii de integritate ar primi, de asemenea, zece la sută din amenda impusă celui care a încălcat legea de către DPIP.

Politici și practici actuale

În Ungaria nu există studii privind practicile de protejare a avertizorilor de integritate. cercetările tip Omnibus asupra corupției nu conțin întrebări legate de avertizarea de interes public și nu există studii ale opiniei publice sau analize efectuate de mass-media în acest domeniu. Singurele informații disponibile, colectate

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

de Pricewaterhouse Coopers în 2007, menționează că 17% din infracțiunile economice cercetate pe un eșantion de 77 companii lideri pe piața din Ungaria au fost descoperite prin avertizări de interes public, aceasta fiind a doua metodă de detectare a fraudelor, ca importanță (exclusiv descoperirea accidentală). Procentul a crescut de la 13 în 2005.

În sectorul privat, mai ale companiile multinaționale reglementează protecția avertizorilor de integritate în codurile lor de conduită. Nici un minister și doar câteva companii de stat au un cod de conduită.

În 2001 s-a inițiat un Program Telefonic pentru Martori (o linie de tip hotline pentru sesizarea infracțiunilor), operat de Departamentul pentru Prevenirea Infracțiunilor din cadrul Sediului Poliției Naționale, dar nu există statistici privind infracțiunile conexe corupției sesizate pe această cale. În 2007, Agenția Națională pentru Dezvoltare (responsabilă pentru gestionarea fondurilor UE acordate în cadrul Planului Național de Dezvoltare) a creat o pagină de internet (www.anti-lop.hu) pentru sesizarea abuzurilor de fonduri UE acordate pentru proiecte de dezvoltare. Sesizările se pot depune anonim și pagina de internet arată starea procedurilor declanșate în urma sesizărilor. Din noiembrie 2007, s-au primit 477 de sesizări, din care 321 au fost finalizate. În 175 de cazuri nu a avut loc o examinare substanțială a sesizărilor, din cauza lipsei de informații relevante, sau deoarece sesizările exprimau doar opiniile unor persoane. În 104 cazuri, agenția a acționat conform competențelor sale; în 37 de cazuri s-au desfășurat anchete și nu s-a descoperit nicio infracțiune. Cinci cazuri au fost transmise către alte autorități, cum ar fi autoritățile fiscale, vamale sau Biroul Național de Audit.

În ultimii 10 ani instanțele din Ungaria au avut puține cazuri care au implicat avertizări de interes public. Au existat trei cazuri în care instanța a explicat noțiunea de sesizare de interes public, dar doar unul din ele a fost un caz de apărare împotriva unei acuzații de calomnie. Într-un caz civil de defăimare, instanța a discutat relația dintre sesizare de interes public și libertatea de exprimare. În alt caz, argumentul de interes public a fost folosit în apărarea împotriva unor măsuri disciplinare, dar instanța a respins argumentele angajatului. Au existat doar două cazuri adresate instanțelor și legate strict de avertizarea de interes public, în care avertizorii au suferit represalii iar instanța a decis cu privire la pretențiile bazate pe legislația muncii. Într-unul din cazuri, Curtea Superioară a considerat ilegală concedierea extraordinară și a dispus declanșarea unei noi proceduri privind suma compensației; în alt caz, instanța a respins hotărârea de concediere a avertizorului și colegilor săi.

Nu există statistici efectuate de o instituție oficială sau un institut de cercetare privind sesizarea de către avertizorii de integritate sau represaliile suferite de aceștia. În plus, cercetările privind utilizarea căilor de sesizare și dispozițiile instanțelor privind protecția avertizorilor de integritate, sau departamentele interne de control din cadrul organismelor publice și private sunt reduse. Nu există nicio evaluare a fondurilor de la bugetul de stat economisite datorită avertizărilor de interes public, cu excepția perioadei octombrie 2006 – septembrie 2007, cu referire la eficiența paginii de internet www.anti-lop.hu, care a ajutat la economisirea a 95 de milioane de forinți (mai mult de 520.000 USD) în cazuri de abuz de fonduri publice sau administrare defectuoasă.

Concluzii

Prevederile referitoare la protecția avertizorilor de integritate din Ungaria sunt discontinue și diverse și nu oferă o protecție suficientă avertizorilor de integritate și nici un sprijin substanțial pentru prevenirea și anchetarea infracțiunilor. Codurile de conduită ar putea ajuta la schimbarea culturii organizaționale și, pe termen lung, a atitudinii publice față de sesizare și față de rolul avertizorilor de integritate.

Atitudinea publicului față de sesizarea de către avertizori de integritate și protejarea acestora nu a fost studiată suficient și funcționarii publici nu dețin multe informații pe această temă. Aceste întrebări ar putea fi tema unor cercetări.

Recomandări

Guvernul a propus Parlamentului o lege privind protecția avertizorilor de integritate, care include prevederi corespunzătoare pentru protecția avertizorilor de integritate, majoritatea acestora fiind în concordanță cu bunele practici cunoscute. Totuși, noua autoritate DPIP nu ar trebui să aibă capacitatea de anchetare, deoarece ar duplica activitatea poliției și a parchetelor, care deja au prea puține resurse și, din cauza

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

problemelor de natură structurală, eficiența lor în lupta împotriva corupției nu este cea optimă. DPIP ar sesiza infracțiunile autorităților de anchetare sau procurorului, care ar declanșa ancheta de la zero. Câtă vreme nu este reformată activitatea anti-corupție a poliției și parchetelor, nu se pot înregistra progrese reale în lupta împotriva corupției.

Ar trebui adoptat un cod de conduită pentru toată administrația publică. Codurile de conduită sunt mai importante pentru companiile de stat decât pentru cele private, deoarece acestea gestionează bunurile publice și utilizează bani de la bugetul de stat. Adoptarea unor coduri de conduită ar trebui promovată în rândul societăților private care au o anumită dimensiune (de exemplu dacă patronul nu mai este supervisorul direct al activității zilnice a firmei).

Sunt necesare cercetări și analize privind dreptul muncii și practica civilă a instanțelor, atitudinile angajaților din sectorul public și privat față de avertizarea de interes public și fondul personal al avertizorilor de integritate. Pe baza acestor cercetări se poate declanșa o campanie de sensibilizare, pentru motivarea avertizorilor de integritate și schimbarea percepției publicului față de aceștia.

Protecția avertizorului de integritate în Irlanda

Principalele constatări

Context Politic și Cultural

Percepția comună în ceea ce-l privește pe avertizorul de integritate în Irlanda a fost asimilată celei de “informator”- un termen cu conotații negative care își are originile în istoria Irlandei în perioada dominației britanice. Se considera că informatorii locali asistaseră autoritățile britanice în preluarea conducerii țării. Noțiunea de “informator” a devenit sinonimă cu cea de “trădător”. Irlanda continuă să fie o cultură a cărei loialitate este foarte prețuită, favoritismul politic se practică deschis, rețelele elitei sunt puternice, iar celui ce “trage în piept” statul în scopul câștigurilor personale i se aduc atât laude cât și critici.

Cu toate acestea, în ultimul timp s-a înregistrat o oarecare schimbare în concepția populară și se pare că în acest moment cultura este mult mai mult decât un sprijin de bază pentru avertizarea de integritate. Scandalurile politice și ale corporațiilor, mult prea multe pentru a fi detaliate aici, au dominat în ultimele decenii viața publică irlandeză. Unele dintre acestea au fost scoase la lumină de către avertizorii de integritate în fața cărora presa și opinia publică au avut o atitudine pozitivă. În general, presa susține exemplele de avertizare de interes public, iar posturile naționale de televiziune și radio produc documentare seriale în care rolul avertizorilor de integritate din Irlanda este prezentat cu dramatism. Odată cu sensibilizarea publicului în acest sens, se speră că atitudinea culturală generală va aduce schimbări similare și în gândirea cercurilor politice și corporatiste.

Legislație

Legislația irlandeză în ceea ce privește protecția avertizorului de integritate nu este atotcuprinzătoare. După o serie de scandaluri politice de corupție, un proiect de lege în acest sens a fost amânat în 1999. Dar a fost tergiversat în programul guvernului timp de 7 ani înainte de a se renunța la el din cauza “complexităților legale” care nu au fost niciodată explicate în întregime. Dar guvernul a ales să introducă o legislație la nivel “sectorial”, lăsând mulți angajați și alți posibili avertizori de integritate din anumite sectoare cu o mică protecție legală sau chiar deloc.

În prezent, legea irlandeză protejează persoanele care sesizează cazuri de suspiciune de abuz de minori sau neglijență; încălcări ale Legilor de Etică, legea privind concurența; aspecte referitoare la siguranța și sănătatea muncii; *Gardaí* (poliția) și angajații civili ai Garda care sesizează cazuri de corupție și abateri de la îndatoririle profesionale; angajații din domeniul sănătății care sesizează cazuri ce periclitează sănătatea pacienților; infracțiuni referitoare la permisul de lucru; reglementări ale mijloacelor de comunicație; protecția consumatorului; infracțiuni referitoare la substanțe chimice și încălcarea legii referitoare la operele de binefacere.

Politici și practici actuale

Deși mecanisme variate de protecție a avertizorilor de integritate “sectoriali” au fost promulgate din 1998 până în prezent, numitorul lor comun este reprezentat de slăbiciunile lor în confruntarea cu circumscripțiile puternice. Nu există nicio dispoziție de protecție a avertizorilor de integritate referitoare la încălcarea legii societăților comerciale sau în ceea ce privește furnizarea de servicii financiare, și nici în relația cu serviciile publice. Dispozițiile privind protecția avertizorilor de integritate pentru membrii *Gardaí* nu sunt adecvate, iar cele referitoare la abateri profesionale în domeniul sănătății și al instituțiilor de asistență socială sunt mai slabe decât alte dispoziții legale din legislația irlandeză privind protecția avertizorilor de integritate. Dispozițiile privind protecția avertizorilor trebuie însă introduce în legile anticorupție, deși un amendament la lege conținând clauze de protecție a avertizorilor de integritate a fost emis de către guvern.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Majoritatea dispozițiilor legislative referitoare la avertizorii de integritate au fost anexate la legile care dau naștere unor noi organisme de monitorizare. Așa s-a întâmplat în cazul referitor la dispozițiile referitoare la legea concurenței, siguranța și sănătatea muncii, serviciul de sănătate, reglementarea comunicațiilor, serviciile de poliție, aspecte specifice referitoare la etică în domeniul public și protecția consumatorului. De remarcat că s-a ales să nu se urmeze acest curs normal când Organismul de Reglementare a fost creat în 2003.

Prin forma lor, dispozițiile legale protejează sesizările făcute către autorități externe specificate. De asemenea, acestea oferă protecție numai pentru sesizările de presupuse infracțiuni care cad sub incidența legii respective sau în altele legate de aceasta în care sesizările sunt făcute în mod rezonabil și cu bună credință. O anomalie de nedorit apare în Legea Sănătății din 2007, conform căreia o sesizare despre care “ar trebui să se știe” că este falsă se sancționează cu cea mai mare pedeapsă din legislația irlandeză pentru astfel de infracțiuni. Acest avertisment nu poate decât să descurajeze potențialii avertizori care ar putea apela la lege pentru a se face dreptate.

O nota de baza a protecției legale a avertizorilor este recunoașterea riscului de represalii împotriva avertizorilor. Aceasta a fost legiferată prin crearea unui “temei pentru chemare în judecată” pentru represalii împotriva avertizorilor, care le permite acestora să ceară să se facă dreptate. Demersul tipic pentru avertizorul care a suferit de pe urma represaliilor (până la și inclusiv concediere) este acela de a înainta o plângere la Comisia pentru Relații de Muncă. Majoritatea acestor dispoziții dispun la compensații egale cu plata salariului pe doi ani de zile. Aceasta nu este o măsură adecvată pentru că s-au înregistrat cazuri în care avertizorii de integritate care și-au pierdut locul de muncă și nu și-au mai găsit niciodată un loc de muncă care să le ofere un statut echivalent.

În vreme ce aceste dispoziții recunosc represaliile împotriva avertizorilor drept act injust și este înțeles ca temei specific pentru care cel cărui i s-a făcut o nedreptate să ceară soluționarea cazului său, nimeni nu recunoaște o infracțiune de represalii împotriva avertizorului de integritate. Dispozițiile încearcă să compenseze în parte persoanele cărora li s-a făcut o nedreptate pentru pierderea suferită, dar nimeni nu caută să pedepsească făptuitorul.

Concluzii

Deși este recunoscut faptul că în legislația Irlandei au fost introduse multe dispoziții de protecție a avertizorilor de integritate în ultimii ani, la fel de adevărat este și faptul că în sistemul de protecție există multe lacune. În unele domenii în care s-au introdus dispoziții formale de protecție, nu se știe exact cum vor funcționa acestea în practică. Unele dintre ele pot împiedica avertizarea de interes public în totalitate. Clauza conform căreia “trebuie să se știe” din Legea Sănătății, de exemplu, pune pe umerii avertizorului de integritate o sarcină neechitabilă și injustă. De fapt, nici nu există coduri sau principii directe pentru avertizorii de integritate în serviciile publice. Sistemele de protecție a avertizorilor de integritate în *An Garda Síochána (poliția)*, de exemplu, presupun un “destinatar confidențial” pentru sesizări din partea membrilor serviciului. Totuși, începând cu Martie 2009, doar trei sesizări au fost făcute oficialului responsabil. În plus nu există niciun o metodă prin care membrii serviciului pot fi ajutați sau ghidați.

Lacunele cele mai evidente ce reies din reportajele despre protecția avertizorilor se referă la sesizarea încălcării legii societăților și la infracțiuni apărute în domeniul furnizării de servicii.

La o analiză rapidă a titlurilor de ziar din ultimii ani se poate constata un număr considerabil de practici infracționale în unele întreprinderi irlandeze, cu toate acestea și comunitatea de afaceri și guvernul se opun vehement protecției celor care sesizează astfel de fapte.

Recomandări

Irlanda ar trebui să adopte o lege generică privind protecția avertizorilor de integritate care să cuprindă avertizorii din sectoarele public, privat și non-profit. Legea generică de succes privind Sesizările de Interes Public din UK are 9 pagini și este aplicabilă în sectoarele public și privat din Regatul Unit. Acesta este un exemplu de lege simplă și foarte eficientă adoptată de o jurisdicție foarte asemănătoare celei din Irlanda. Nu are rost să continuăm cu o abordare sectorială care este confuză și dezechilibrată.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

În absența adoptării unei dispoziții generice, dispozițiile de protecție a avertizorilor de integritate ar trebui extinse urgent la legea societăților și la domeniul serviciilor financiare.

De asemenea, ar trebui aduse amendamente la dispozițiile de protecție la avertizorilor de integritate din Legea Sănătății prin eliminarea clauzei conform căreia “trebuie să se știe”.

Dacă se adoptă o abordare generică sau sectorială, nivelul de compensații pentru avertizorii care au avut de suferit în urma represaliilor ar trebui să fie o sumă “corectă și echitabilă date fiind circumstanțele”. Așa se prezintă situația în cazul Legii privind Securitatea, Sănătate și Asistența Socială la Locul de Muncă din 2005 și în cazul Legii privind Permisul de Muncă din 2006.

Protecția avertizorilor de integritate în Italia

Principalele constatări

Context politic și cultural

Avertizarea în interes public nu este prea cunoscută în Italia și este de multe ori confundată cu trădarea. Există linii telefonice directe publice, dar sunt rar folosite, în special pentru că nu sunt bine promovate. Unii lideri ai agențiilor publice au recomandat introducerea procedurilor de avertizare de interes public sau o lege similară, dar până acum nu s-au luat astfel de inițiative.

Contextul din Italia este greu de portretizat dat fiind că avertizarea cu privire la încălcarea legii este mai frecventă în unele zone decât în altele. În consecință, părerile în ceea ce privește avertizarea în interes public diferă foarte mult în Italia. Pe când anumite părți interesate consideră că recompensarea avertizorilor ar promova eficient avertizarea cu privire la infracțiuni, alții sunt cu totul și cu totul împotriva recompensării pentru că văd sesizarea încălcărilor ca pe o responsabilitate generală și personală către comunitate.

Autoritățile judiciare protejează avertizorii împotriva concedierilor ilegale, dar depinde de capriciile sistemului juridic de a decide dacă alte acte de represalii sunt justificate. Cazurile de avertizare de interes public au fost mult vehiculate în presă, dar nu sunt urmărite îndeaproape.

Legislație

Italia nu are o lege de sine stătătoare privind avertizorii și nu există nicio lege specifică anticorupție. Totuși, pentru a fi în conformitate cu Convenția OCDE privind Combaterea Mituirii Oficialilor Străini, programe de conformitate pentru prevenirea riscului și a responsabilității pentru societăți au fost introduse recent, însoțite de mecanisme stricte de supraveghere care acoperă un număr mare de infracțiuni. Italia tocmai a ratificat UNCAC, dar nu e elaborat încă procedurile necesare (în special UNCAC, articolul 33 „Protecția persoanelor care fac sesizări”).

Regulile și dispozițiile care pot fi aplicate pentru avertizarea de interes public sunt fragmentate în mai multe legi și coduri. Codul Penal prevede o amendă pentru funcționarii publici care nu sesizează infracțiunile întâlnite în timpul îndeplinirii sarcinilor profesionale. Constituția italiană, Codul Muncii și Legea consolidată pentru Securitate stipulează libertatea de exprimare generală a lucrătorilor. Legile privind Munca protejează lucrătorii împotriva concedierii, dar nu împotriva altor forme de represalii (amenințare fizică, retrogradare, transfer etc.) Codul Civil stipulează protecție generală pentru secrete industriale, dreptul de proprietate intelectuală și dreptul societăților de a preveni dezvăluirea informațiilor interne. Există o lege specifică pentru protecția martorilor care cooperează cu sistemul judiciar în cazul criminalității organizate. Alte reguli incluse în Codul Civil, în Legea Consolidată privind Mediarea Financiară, într-o directivă CONSOB (autoritatea pentru piața de valori) și în Decretul Legislativ privind Prevenirea Spălării de Bani.

Politici și practici curente

În sectorul public, importanța acordată sesizării interne este scăzută sau lipsește. Funcționarii publici au datoria de a raporta infracțiunile întâlnite la locul de muncă, dar sesizările sunt rare, iar sancțiunile nu au fost niciodată înaintate pe motiv de neconformitate la locul de muncă.

În sectorul privat, unele companii au stabilit proceduri specifice de avertizare, de multe ori pentru a fi în conformitate cu Legea Sarbanes-Oxley. Societățile Mici și Mijlocii care realizează mare parte din activitățile economice din Italia, nu au de obicei proceduri interne de raportare, în principiu din cauza lanțului scurt dintre angajați și conducere sau proprietari. Decretul legislativ 231/2001 presupune o procedură de raportare internă pentru societăți pentru a contribui la reducerea unor astfel de riscuri.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Rapoartele posibile de mijloace de sesizare pentru lucrătorii care sunt martori la injustiții diferă considerabil de la instituțiile publice la societățile private. De obicei, organismele publice nu furnizează mecanisme interne, așadar angajații respectivi se pot adresa doar managerului lor direct sau extern, organismelor publice relevante pentru a primi sesizări despre infracțiune. Marile societăți private implicate în cercetare tind să pună în aplicare o serie de mecanisme, dar nu specifică mecanisme de sesizare externă. Societățile mai mici nu furnizează de obicei niciun mecanism. Autoritatea Națională pentru Protecția Datelor Confidențiale ia în considerare măsuri de protecție referitoare la aria de dezvoltare și legitimitatea sesizărilor confidențiale sau anonime.

Atât sesizările confidențiale cât și anonime există în sectorul public, dar unele agenții publice care primesc rapoarte interne nu dau curs nicio sesizare anonimă. Câteva agenții publice promovează raportarea internă în rândul angajaților, dar rezultatele nu sunt eficiente și sunt limitate la câteva organisme.

Protecția oferită avertizorilor conform politicilor societăților prevede compensații pentru posibilele pierderi suferite, dar nu include și posibilitatea de recompensare pentru persoana care face sesizarea. Sesizările false sau malițioase sunt sancționate financiar de obicei de către societățile private și pot da naștere la alegerii de defăimare. Nu există proceduri implicite în ceea ce privește urmărirea sesizărilor. Fiecare societate decide dacă este cazul să implice sau nu avertizorul în următorii pași ai procedurii. De obicei, avertizorul este implicat doar dacă este considerat necesar sau de ajutor pentru investigație. Nu există o limită de timp pentru durata protecției după o sesizare, nici din partea societăților și nici din partea organismelor publice.

În afara poliției sau a procurorilor publici, nu au fost desemnate organisme publice sau agenții pentru a primi sesizări sau raportări referitoare la infracțiuni sau neregularități.

Concluzii

Nu există o legislație specifică referitoare la avertizarea de interes public în Italia. Există mecanisme de protecție, dar sunt fragmentate și nu au menirea de a proteja avertizorii, precum dispozițiile de protecție a martorilor în cazul crimei organizate. Unele dintre marile societăți private au pus în aplicare proceduri de avertizare. În sectorul public, în ciuda recomandărilor din partea unor lideri ai agențiilor publice de a introduce dispoziții asemănătoare, avertizarea de interes public sau alte tipuri de raportare internă abia sunt luate în seamă.

De obicei, muncitorii sunt protejați împotriva concedierii in juste conform legilor muncii; totuși, nu există nicio protecție specifică împotriva altor tipuri de represalii (e.g. retrogradare, transfer sau comportament ostil). În absența dispozițiilor specifice și eficiente de protecție a avertizorilor, contextul cultural italian nu promovează activități de sesizări ilegale.

Recomandări

Se dorește o lege națională privind avertizarea în interes public sau o directivă a UE. O astfel de lege ar acoperi atât sectorul public cât și cel privat. Trebuie să existe o schimbare în percepția publică a avertizării de interes public și să se promoveze sensibilizarea nevoii de mecanisme de sesizare eficiente în întreprinderile mici și mijlocii. Instrumente anexe și procedurile ar ajuta la folosirea corectă și eficientă a mecanismelor de avertizare, precum crearea liniilor roșii sau a altor servicii care să îi asiste pe cetățeni în raportare. Comunicarea instituțională eficientă în ceea ce privește avantajele posibilei legislații privind avertizarea (pentru muncitori, organizații, comunitatea întreagă și piețele financiare) este mult necesară.

Protecția avertizorului de integritate în Letonia

Principalele constatări

Context politic și cultural

Contextul actual privind avertizorii din Letonia este caracterizat de criză economică, politică și socială care a lovit țara în a doua jumătate a anului 2008. Niveluri ridicate de corupție, management de stat neprofesionist și mecanisme democratice șubrede sunt tot atâtea motive pentru care criza a lovit Letonia mai puternic decât alte state europene.

Moștenirea guvernului autocrat din timpul ocupației sovietice încă este evidentă și împiedică percepția generală a avertizării de interes public drept faptă corectă și etică. Avertizorii de integritate sunt deseori percepuți ca „informatori” și sunt de multe ori tratați precum trădătorii comunității.

Stilurile de management autocrat și non-transparent încă prevalează în multe organizații și administrații publice. Angajații sunt sceptici în a submina legitimitatea și autoritatea superiorilor ierarhici și de multe ori sunt gata să treacă sub tăcere acțiunile lor ineficiente și de multe ori nelegitime, oricare ar fi prețul unor astfel de acțiuni pentru organizațiile lor și pentru întreaga societate.

Letonia se află încă în procesul de dezvoltare de instrumente de încredere pentru a gestiona disidența și încălcarea legilor în organizații și în țară. Avertizarea de interes public este un astfel de instrument.

Legislație

Nu există o singură dispoziție legală cuprinzătoare care să definească conceptul de avertizare de interes public și care să evidențieze mecanisme specifice de protecție pentru avertizorii de integritate. În prezent, mecanismele de protecție aferentă derivă din legi variate: Legea Civilă, Legea Penală, Legea privind Procedura Penală, Legea Muncii, Legea privind Funcționarii Publici, Legea privind Prevenirea Conflictelor de Interes în rândul Oficialilor guvernamentali și Legea privind Accesul Liber la Informații.

Unele dispoziții legale cer sesizarea încălcărilor de lege și includ sancțiuni și penalități în caz contrar. Conform Legii Penale sesizarea informațiilor referitoare la infracțiuni (mită, spălare de bani) este o datorie. Codul Infracțiunilor Administrative prevede obligația de a sesiza informații referitoare la substanțe periculoase sau la alte produse cu noxe și poluante pentru mediu sau alte instituții.

Singura lege care prevede o clauză direct referitoare la protecția avertizorilor este Legea Muncii care interzice sancționarea angajaților pentru acțiuni de avertizare de interes public și potrivit căreia angajatorul are principala responsabilitate în asigurarea conformității. Totuși, nici Inspectoratul Muncii nici o altă instituție interviată nu a putut exemplifica un caz în care această clauză să fi fost folosită în practică.

În septembrie 2009, Cabinetul de Miniștri a aprobat propunerea de consolidare a protecției avertizorilor prin amendamente la Legea actuală privind Prevenirea conflictelor de interese în rândul oficialilor guvernamentali. Cabinetul a hotărât să includă o clauză de confidențialitate care să interzică dezvăluirea identității avertizorului fără consimțământul persoanei în cauză și să fie protejat împotriva represaliilor. De asemenea, înalții funcționari ai statului au obligația de a raporta suspiciuni de conflict de interese sau cazuri de corupție în controlul organismelor sau al instituțiilor.

Politici și practici curente

Nu există mijloace clare, transparente și în stare bună de funcționare de raportare pentru avertizori sau mecanisme de protecție nici în sectorul public, nici în cel privat. Normele referitoare la conceptul de avertizor și protecția acestuia din Codurile de Etică ale celor cinci ministere (al Apărării, Justiției, Afacerilor

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

interne, Finanțe și Sănătate) pot și caracterizare drept slabe. Nu există nicio dispoziție specială pentru practicile de avertizare și nu există niciun mecanism de sesizare intern sau extern clar. Normele au menirea să soluționeze conflictele interne. În ceea ce privește dezvăluirea de informații extern există o discrepanță între datoria de a sesiza acțiuni ilegale și obligația de confidențialitate.

În sectorul privat, filialele societăților multinaționale au mijloace de avertizare mai clare și o voință de a proteja avertizorii mai evidentă. Totuși, Ernst & Young Letonia confirmă faptul că instrumentele de consultanță și organizare referitoare la avertizare, care sunt puse în aplicare la nivel internațional, nu au fost niciodată folosite în societățile din Letonia. Acest lucru indică faptul că implementarea unor mecanisme sănătoase de protecție a avertizorilor nu s-au aflat pe agenda conducerii corporațiilor până în acest moment.

Instituțiile statului care primesc sesizări referitoare la acțiuni ilegale la locul de muncă, inclusiv incidente de avertizare sunt Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (KNAB), Avocatul Poporului și Inspectorul Național al Muncii. Deși toate primesc plângeri din partea publicului, și pe cale anonimă și deschis, nimeni nu ține evidența statistică a incidenței cazurilor de avertizare – deși datele lor statistice generale furnizează informații despre natura și numărul sesizărilor, inclusiv cele de avertizare. Iar un aspect și mai pozitiv este faptul că toate cele trei instituții au datoria de a urmări sesizările înaintate cu condiția de a nu fi anonime.

Concluzii

Conceptul de avertizare de integritate este unul nou și nu atât de dezvoltat în societatea letonă, atât în ceea ce privește reglementările legale existente și cât și practica de avertizare de interes public. Acesta lipsește și la nivelul instituțiilor publice și la nivelul celor private. E clar că legislația națională este îmbunătățită cu pași mici în sensul consolidării mecanismelor de protecție ale avertizorilor, mai ales în sectorul public și în instituțiile statului. Totuși, aceste amendamente au fost puse în aplicare mai degrabă ca reacție la cerințele instituțiilor internaționale (UE, GRECO, etc.) decât în urma voinței politicii interne și a cererii publicului.

Recomandări

Pentru a promova practicile de avertizare, este important să se continue îmbunătățirea mecanismelor legale existente și în același timp educarea societății și facilitarea transformării culturale dacă se dorește acceptarea avertizării de interes public drept instrument de încredere și necesar într-o democrație funcțională. Este nevoie de o lege de sine stătătoare pentru protecția avertizorilor, deși e posibil ca sincronizarea să nu se facă pe fondul agravării crizei economice și politice.

Trebuie să se facă eforturi pentru a se investi în educația generală a societății și a reprezentanților sectoarelor publice și private astfel încât aceștia să accepte și să aprecieze noțiunea de avertizare de integritate. Activitatea Inspectoratului Național al Muncii, KNAB-ului și a Avocatului Poporului ar trebui extinsă la abordarea problemei avertizării de interes public, inclusiv educarea, promovarea și colectarea de date privitoare la cazurile de avertizare de integritate (inclusiv specificarea atunci când plângerile sunt primite de către fiecare dintre instituții).

Protecția avertizorilor de integritate în Lituania

Principalele constatări

Context politic și cultural

Moștenirea sovietică este încă frecvent aplicată de către politicieni și în sectorul public, ca scuză pentru a compara avertizorii de integritate cu informatorii, agenții infiltrați în teritoriul inamic și colaboratorii - și pentru a justifica reticența de a lua măsuri politice și de a acorda avertizorilor de integritate protecția corespunzătoare. Totuși, studiile recente efectuate de TI Lituania arată o creștere a dorinței publicului de a participa la inițiative anti-corupție și o percepție publică pozitivă asupra avertizorilor de integritate, ca fiind oameni curajoși și cu o atitudine proactivă. *Harta Corupției întocmită de TI Lituania*, publicată în februarie 2009, a arătat că mai mult de 80% din respondenți au perceput în mod pozitiv avertizorii de integritate, dar un singur respondent din cinci s-a arătat dornic de a se implica în activități anti-corupție, iar cei care chiar fac asta sunt și mai puțini: aproximativ 2 - 3 %.

Pe de altă parte, noul guvern creștin-democrat a demonstrat atitudini înclinare spre schimbare, ceea ce a demonstrat semne de dorință din partea politicienilor de a aborda această chestiune prin includerea avertizorilor de integritate în planul lor de acțiune și prin însărcinarea TI Lituania (care participă în cadrul unui grup de lucru guvernamental anti-corupție) cu elaborarea unei legi de protecție a avertizorilor de integritate. În ciuda nivelului ridicat al corupției (și mai ales al nepotismului) din sectorul public, din ce mai multă atenție este îndreptată către avertizorii de integritate.

Legislație

Prin ratificarea unor tratate importante împotriva corupției, cum ar fi Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției și Convenția civilă a Consiliului Europei privind combaterea corupției, Lituania și-a asumat angajamente de a asigura protecția corespunzătoare a avertizorilor de integritate. Totuși, până acum nu există nicio lege națională de sine stătătoare și nici prevederi legislative sectoriale privind protecția avertizorilor de integritate. Singura lege explicită privind avertizarea de interes public, deși din perspectiva remunerației, este Hotărârea de Guvern privind "Remunerarea pentru Informații Importante privind Infrațiuni contra Patrimoniului". Totuși, această hotărâre are deficiențe majore și nu a fost pusă în aplicare. Nici modificările recente ale hotărârii, propuse de Ministerul de Justiție, nu au coeziune în abordarea acestei chestiuni. Câtă vreme nu există un cadru legislative coerent pentru protecția avertizorilor de integritate, sau cel puțin o definiție a avertizării de interes public, este irealizabilă oferirea unei compensații pentru represalii sau pierderi financiare, sau a unei recompense pentru actele de avertizare de interes public.

Cadrul legislativ actual din Lituania nu oferă o protecție specifică a avertizorilor de integritate. Există câteva legi privind protecția martorilor și membrilor departamentelor de apărare și siguranță națională, precum și legi privind protecția surselor jurnaliștilor. În anumite circumstanțe, avertizarea de interes public se poate încadra în aceste categorii. Totuși, la ora actuală, drepturile potențialilor avertizori de integritate sunt cel mai probabil protejate (și cu cea mai mare eficiență) prin dreptul normal, adică Codul Muncii și Legea Funcționarilor Publici. Totuși, aceste legi oferă doar mecanisme normale de protecție a angajaților și nu țin cont de situația specială a avertizorilor de integritate.

Politici și practici actuale

TI Lituania a efectuat două sondaje de opinie privind practice interne și externe de sesizare. Majoritatea instituțiilor publice implicate în sondaj au o formă de sesizare internă și mecanisme de protecție, în conformitate cu legislația în vigoare. Totuși, protecția este în principal limitată la garanții generale pentru angajați, conform Codului Muncii, altor legi relevante și regulamentului intern al instituției respective. Eficiența sistemelor interne de avertizare de interes public este discutabilă. Majoritatea instituțiilor respondente au notat puține cazuri de sesizare din partea angajaților.

În plus, TI Lituania au identificat și efectuat sondaje în mai mult de 50 de instituții publice care au linii telefonice tip hotline și de asistență externe, pentru public. Organizațiile care au astfel de linii externe și societatea în general nu fac distincția dintre diferitele tipuri și scopuri ale acestor linii telefonice. La fel, nu se face distincția dintre persoanele care pot face sesizări, ceea ce înseamnă că cei care se plâng pot fi angajați. Acesta îngreunează menținerea anonimității și a confidențialității. În plus, nu există o structură detaliată pentru monitorizarea sesizărilor, ceea ce micșorează încrederea în sistem.

Situația din sectorul privat este mai obscură. Cultura corporatistă a protecției avertizorilor de integritate pare să nu se fi dezvoltat în Lituania. Puține coduri de etică sau conduită abordează tema protecției avertizorilor de integritate. Filialele din Lituania ale unor companii internaționale tind să aibă cel mai mare nivel de înțelegere și cele mai înalte standarde privind avertizarea de interes public, adesea în conformitate cu regulile și expertiza din compania mamă. Totuși, astfel de date nu sunt încă ușor disponibile.

Concluzii

În Lituania nu există o legislație de sine stătătoare privind protecția avertizorilor de integritate. Analiza legislației în vigoare arată că doar legislația normală a muncii și prevederilor privind protecția altor categorii de persoane se pot aplica pentru protecția avertizorilor de integritate. În timp ce încă se mai folosesc factori culturali și sociali ca argumente împotriva adoptării și funcționării fără probleme a mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate, studiul efectuat de TI Lituania arată o atitudine în general pozitivă a publicului față de avertizorii de integritate. Analiza practicilor de raportare în instituții arată că sectorul public aplică, de departe, sisteme de sesizare și protecție. Totuși, numărul de cazuri sesizate intern este redus. Mijloacele externe de raportare sunt folosite mai frecvent, dar funcționarea și reglementarea lor este sumară și nedezvoltată. Doar câteva companii private au stabilit reglementări privind avertizarea de interes public.

Recomandări

Este necesară adoptarea în Lituania a unei legi privind protecția avertizorilor de integritate și asigurarea aplicării eficiente a mecanismelor curente de sesizare, atât interne cât și externe. Autoritățile ar trebui să organizeze o campanie la scară mare de sensibilizare pentru promovarea unei mai bune înțelegeri de către public a contribuției pozitive a avertizorilor de integritate la protejarea intereselor publice.

Protecția avertizorilor de integritate în România

Principalele constatări

Context politic și cultural

În România post-comunistă, există o oarecare rezistență împotriva avertizorilor de integritate, care își are rădăcinile în confuzia dintre avertizori și informatori. Tranziția la regimul democrat, caracterizată de o corupție la scară largă, precum și de existența unui sector public compus din funcționari anonimi și tăcuți, înseamnă că avertizarea de interes public implică mari costuri personale, până la sancțiuni formale și informale.

În sectorul privat, contractile de confidențialitate devin din ce în ce mai populare, ceea ce amenință cu limitarea potențialelor progrese printr-o eventuală reformă legislativă. Doar câteva firme au politici privind avertizarea sau reglementări interne privind sesizarea și chiar mai puține au proceduri funcționale. Pentru mulți angajatori, avertizarea de interes public este un concept nou care nu este inclus în principiile generale de afaceri. Mass-media sesizează rar cazuri de avertizare de interes public și totuși trebuie să joace un rol esențial în întregul proces de avertizare de interes public.

Legislație

În 2004, în România a fost adoptată o lege specială privind protecția avertizorilor. Legea privind protecția avertizorilor include protecția personalului care depune o plângere privind încălcarea legislației de către autoritățile publice, instituțiile publice sau companiile de stat. Această protecție se extinde atât asupra personalului permanent cât și asupra celor angajați temporar, indiferent de modul în care au fost numiți, de existența unei remunerații și de tipul de sarcini pe care le îndeplinesc.

Legea privind Protecția Avertizorilor reglementează protecția persoanelor care oferă informații și date privind încălcarea legislației sau a standardelor etice, inclusiv infracțiuni de corupție și conexe acestora. Sfera de acoperire a legii se limitează la sectorul public. În caz de conflicte cu alte prevederi legislative, Legea privind Protecția Avertizorilor are prioritate.

Legea este rezultatul susținerii TI România. Scopul său era încetarea tradiției de tăcere și complicitate în sectorul public și potrivirea mijloacelor interne de plângere cu unele externe, cu răspuns mai mare. În 2008, un studiu efectuat de TI România a arătat că majoritatea instituțiilor publice regionale evaluate nu armonizaseră regulamentele interne cu Legea privind Protecția Avertizorilor în decursul celor trei ani de la promulgarea legii. Astfel, chiar și dacă prevederile legale sunt complete și oferă mecanisme adecvate de protecție, aplicarea lor la nivel local este problematică.

În sectorul privat, nu există reglementări specifice pentru protecția avertizorilor de integritate. Se pot utiliza câteva măsuri legislative ca punct de plecare pentru măsuri similare cu cele din sectorul public, dar abordarea depinde de politica firmelor. Legea privind protecția martorilor conține legături la avertizori și protejează persoanele care raportează infracțiuni penale, inclusiv corupția și fraudele. Codul Muncii conține prevederi referitoare la concedierea abuzivă.

Politici și practici actuale

Articolul șase din Legea privind Protecția Avertizorilor oferă mai multe mijloace interne, externe sau suplimentare de sesizare, care pot fi utilizate alternativ sau cumulativ. Totuși, legislația română nu distinge între sesizarea internă și cea externă.

La nivel intern, un avertizor se poate adresa superiorilor sau persoanei care a încălcat prevederile legale; directorului autorității publice sau instituției în care lucrează persoana acuzată, sau în care s-au raportat practici ilegale (chiar dacă nu se poate identifica vinovatul); sau comisiilor disciplinare sau altor organizații similare din cadrul instituției publice în care s-a comis încălcarea legii.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

În plus, sau ca alternativă la procedurile interne, un avertizor poate utiliza căi externe de sesizare, inclusiv organisme judiciare (penale sau civile); organisme care se ocupă de constatarea și investigarea conflictelor de interese și a incompatibilităților și organizații profesionale, sindicate sau organizații ale branșelor. Un avertizor poate să se adreseze și prin mijloace suplimentare de sesizare, cum ar fi comisiile parlamentare, mass-media sau organizațiile non-guvernamentale. Protecția avertizorilor implică și dreptul de a refuza semnarea unui document sau participarea la o acțiune ilegală.

Avertizorul participă la toate procedurile din cadrul comisiei disciplinare. El sau ea primește asistență, poate furniza documente și alte dovezi relevante și poate să facă apel în instanță împotriva deciziei comisiei.

În condițiile priorității Legii privind Protecția Avertizorilor față de alte legi, dacă un avertizor a fost deja sancționat printr-un litigiu de muncă sau într-un caz legat de datoria de a sesiza, instanța poate dispune anularea sancțiunilor dacă acestea au fost rezultatul avertizării. Pentru evaluarea celor de mai sus, legea specifică faptul că instanța poate verifica dacă sancțiunile împotriva avertizorului sunt justificate în comparație cu cazurile similare. Avertizorul poate fi compensat în funcție de represaliile suferite.

Concluzii

Din 2004, avertizorii din sectorul public sunt protejați de o lege cuprinzătoare care are prioritate în caz de conflict cu alte prevederi legislative. Totuși, numărul de cazuri de avertizare în interes public din România este încă redus, ceea ce se datorează în mare măsură contextului socio-cultural. Avertizarea de interes public nu este destul de familiară publicului sau nu este suficient apreciată. Societatea civilă a încercat mai multe abordări pentru îmbunătățirea aplicării legii. Dar promovarea mecanismelor de avertizare de interes public încă necesită un efort concentrat. Punctele slabe rămân la nivelul de aplicare internă în instituții sau la nivel de acoperire mass-media și sensibilizare a publicului privind avertizarea de interes public.

Recomandări

În ceea ce privește legislația, se recomandă extinderea sferei de acoperire a personalului protejat prin Legea privind Protecția Avertizorilor asupra întregului sector public, precum și asupra funcționarilor din companiile de utilități publice și din instanțe. Legea trebuie de asemenea să reglementeze răspunderea legală și sancțiunile celor care încalcă legea (și aplicarea legii) și cazurile în care greșelile minore sunt sancționate contrar practicilor uzuale.

Trebuie evaluat dacă se pot extinde mecanisme legale similare de protecție a avertizorilor și în sectorul privat. Trebuie efectuat un studiu detaliat pentru a identifica cele mai bune practice etice corporatiste, inclusiv o evaluare a celor mai vulnerabile sectoare și operații în ceea ce privește riscul de corupție. O listă de conflicte frecvente de muncă ar trebui să fie punctul de plecare în determinarea prevederilor legislative necesare pentru îmbunătățirea cadrului relațiilor de muncă. Acesta trebuie urmat de o revizuire pe larg a legislației, pentru identificarea punctelor esențiale ale relațiilor de muncă, ce prezintă amenințări majore la adresa integrității.

Protecția avertizorilor de integritate în Slovacia

Principalele constatări

Context politic și cultural

În societatea slovacă, avertizorii de integritate nu sunt priviți cu ochi buni. Activitățile ȘTB-ului, fosta poliție secretă de stat, care opera prin intermediul agenților și care strângea informații cu privire la terți, încă joacă un rol negativ în acest context.

Doar 7% dintre cetățeni spun că în mod cert ar anunța autoritățile în cazul în care li s-ar cere mită sau în cazul în care ar cunoaște oameni care ar primi mită. Aproape două treimi din persoanele intervievate spun că nu ar denunța mita, iar 41% din aceste două treimi declară ferm că nu ar face asta. Acest rezultat ne arată faptul că cetățenii nu au încredere în denunțarea unor asemenea acte la poliție. Un factor determinant în acest proces decizional este reprezentat de teama de represalii.⁷⁰

Legislație

În prezent, Slovacia nu are o legislație de sine stătătoare cu privire la avertizarea de interes public: acest concept nu este expus în mod clar în nicio legislație. Totuși, există niște prevederi legale care pot fi folosite în protecția avertizărilor de integritate împotriva actelor de răzbunare.

Legea privind serviciile publice controlează drepturile și obligațiile funcționarilor⁷¹ și acordă dreptul de a depune plângeri cu privire la realizarea propriei munci³. Legea conține de asemenea și o trimitere la Codul Muncii, care acordă funcționarilor un nivel de protecție similar cu cel al angajaților din sectorul privat. Legea privind Sesizările permite oamenilor să adreseze reclamațiile unui organ public pe de o parte, iar pe de altă parte, obligă acel organ public să cerceteze aceste reclamații. Legea Performanței Muncii în Interes Public permite investigarea plângerilor referitoare la angajați, aceasta putând fi depusă de către un alt angajat sau de un terț.

Sectorul privat respectă Codul Muncii, cod care decretă faptul că exercițiul drepturilor și obligațiilor care decurg din relațiile de muncă trebuie să fie în conformitate cu buna-credință. Nimeni nu are dreptul să încalce aceste drepturi și obligații în detrimentul altor participanți în activitatea muncii sau a colegilor de serviciu. Nimeni nu trebuie să fie persecutat sau sancționat în vreun fel la locul de muncă pentru depunerea unei plângeri sau petiții de punere sub acuzare împotriva unui coleg.

Conform Codului Penal, persoana care află că o alta a comis o infracțiune – de exemplu, de corupție – și nu denunță acest lucru către autoritățile responsabile cu implementarea legii sau poliției, comite ea însăși o infracțiune.

Politici și practici actuale

Aplicarea planurilor de protecție a funcționarilor publici în cazul denunțării unor practici ilegale este relativ recentă. Înțelegerea și cursul dat sesizărilor de integritate diferă semnificativ în sectorul public față de cel privat. În sectorul public, Legea privind Plângerile se aplică la un grup destul de mare de organe administrative. Totuși, raportările stipulate în această lege sunt acceptate dacă îndeplinesc anumite criterii. Acest lucru duce la ambiguitate în reglementare și în înțelegerea sa de către angajații atât din sectorul de stat, cât și din cel public.

⁷⁰ Interviu cu Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁷¹ Acestea includ, de exemplu, angajații ministerelor sau ai altor autorități ale administrației publice centrale, autorități ale administrației publice locale și alte instituții publice definite prin legi speciale.

Alternativa la tăcere: Protecția avertizorilor de integritate în 10 state europene

Administrația de stat acordă o atenție deosebită obligațiilor sale legale, iar organizațiile individuale nu recurg la metode inovative de protecție a avertizorilor de integritate. Este garantat dreptul de a depune reclamații pe căi nelegitime, dar nu există o garanție a unei investigații de încredere, imparțiale a acestora. Ministerele nu publică sau evaluează cazuri de avertizări de integritate publică cu privire la practici ilegale raportate prin intermediul unor mecanisme externe, precum auditori sau consultanți. Identificarea unor proceduri exacte de avertizare de integritate publică este practic imposibilă, de vreme ce aceasta nu este descrisă nicăieri. De asemenea, formarea funcționarilor publici în această privință este inexistentă.

Nu există nicio prevedere cu privire la compensații în cazul represaliilor. Singura metodă de îndreptare este decizia unei instanțe de nulitate a conducerii unui angajat dacă se dovedește că aceasta conduceră are legătură cu avertizarea cu privire la practici ilegale. În asemenea cazuri, angajatul are dreptul la plata salariului pentru perioada în care a rămas fără slujbă.

O situație mai favorabilă există în sectorul privat, unde conceptul de avertizare de integritate nu este înțeles mai bine, iar mecanismele sale sunt implementate în mai multe forme. Totuși, există o mare diferență între politică și folosirea propriu-zisă a mecanismelor. Toate marile companii implicate în această cercetare au coduri de etică care conțin prevederi cu privire la avertizările de integritate. Acestea asigură canale de comunicare în cazul unei intenții de avertizare precum consultanți externi sau mediatori. Alte instrumente includ mesaje electronice, linii roșii și adrese speciale de email.

Marile companii păstrează confidențialitatea persoanelor care doresc să denunțe un act ilegal, pe când companiile de mărime medie nu pot garanta cu succes confidențialitatea.

Concluzii

Faptul că nu există o legislație clară pentru avertizările de integritate publică nu reprezintă cea mai mare problemă în ceea ce îl privește pe cel care dorește să facă public un act de abatere de la integritatea publică. Garanția unei asemenea legislații, în alte state, poate fi dobândită prin modificarea legislației existente. Legislația vorbește relativ clar despre oportunitate, iar, în cazuri penale, de obligația de a dezvălui practici ilegale. Cu toate acestea, legislația nu acordă o atenție suficient de mare mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate

O problemă mai gravă este cea referitoare la fragmentarea legislației și lipsa cunoașterii drepturilor celor care doresc să facă public un act de abatere de la integritatea publică. Este foarte dificil pentru un angajat să afle cărei instituții să se adreseze în cazul denunțării unor acte ilegale.

Recomandări

Este necesară consolidarea implementării regulilor existente cu precădere a schemelor pentru protecția avertizorilor din sectorul public. De asemenea canalele de comunicare pentru avertizori ar trebui consolidate, mai ales în cazul administrației de stat.

Nu există canale de comunicare externă care ar putea încuraja avertizările de integritate. Un asemenea sistem ar putea fi conceput de către instituțiile existente cum ar fi Avocatul poporului, sau pe baza unui contract de către companii private și consultanți. Reglementare din Legea Împotriva discriminării poate servi drept model de implementare.

Informațiile cu privire la avertizările de interes public - cum se procedează într-un asemenea caz, către cine trebuie făcute sesizările - ar trebui concentrate într-un singur loc. Astfel, este necesară crearea unui punct de informare. În vederea monitorizării și gestionării declarațiilor, datele ar trebui colectate în mod sistematic, incluzând statisticile cu privire la procese.

Avertizorilor de integritate trebuie să li se acorde dreptul la compensații și trebuie să primească o recompensă pentru sesizarea practicilor ilegale.