

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 4/2018

[prezentat în temeiul articolului 325 alineatul (4) din TFUE]

referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii

(2018/C 405/01)

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 325 alineatul (4),

având în vedere propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii [COM(2018) 218 final],

având în vedere solicitările adresate de Parlament și de Consiliu la 29 mai 2018 în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată mai sus,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

OBSERVAȚII GENERALE

1. În urma mai multor cazuri de avertizare în interes public care au fost intens mediatizate și a unei serii de inițiative la nivel de stat membru ⁽¹⁾ și la nivel internațional ⁽²⁾, Comisia a prezentat la 23 aprilie 2018 o propunere de directivă privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (denumită în continuare „propunerea”). Aceasta era însoțită de o comunicare privind consolidarea protecției denunțătorilor la nivelul UE ⁽³⁾.

2. Curtea observă că, în prezent, statele membre tratează într-un mod foarte divers problematica avertizării în interes public ⁽⁴⁾ și că *acquis*-ul Uniunii prezintă o abordare fragmentată în ceea ce privește raportarea încălcărilor. O directivă cuprinzătoare, bine concepută și ușor de utilizat ar putea fi un instrument eficace de descurajare a încălcărilor dreptului Uniunii și ar putea asigura faptul că acestea, în cazul în care totuși apar, nu rămân nepedepsite. În măsura în care încălcările pot afecta interesele financiare ale UE, prevenirea lor printr-o raportare eficace și în timp util ar putea contribui la protecția bugetului UE, la buna gestiune financiară și la asigurarea răspunderii.

3. Curtea salută călduros propunerea, întrucât consideră că introducerea sau extinderea în toate statele membre a sistemelor de avertizare în interes public, așa cum prevede propunerea, ar contribui la îmbunătățirea gestionării politicilor UE printr-o abordare de la bază înspre vârf, prin acțiunile întreprinse de cetățeni și salariați, ca o completare la instrumentele de asigurare a aplicării legii care funcționează pe baza unei abordări descendente – un exemplu în acest sens fiind acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate de Comisie împotriva statelor membre în temeiul

⁽¹⁾ A se vedea analiza Comisiei cu privire la cadrul legislativ al statelor membre, disponibilă aici ca „anexa 6”: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf

⁽²⁾ A se vedea, printre altele: Consiliul Europei, *Convenția penală privind corupția*, Seria de tratate ale Consiliului Europei nr. 173, Strasbourg, 27 ianuarie 1999; Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2014)7 și expunerea de motive referitoare la protecția avertizorilor; Rezoluția 58/04 a Adunării Generale a ONU din 31 octombrie 2003: *Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției*; planul de acțiune anticorupție al G-20 referitor la protecția avertizorilor: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ A se vedea analiza Comisiei cu privire la cadrul legislativ al statelor membre, disponibilă aici ca „anexa 6”: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf

articolului 258 din TFUE ⁽¹⁾. În acest sens, directiva ar putea crește gradul de sensibilizare a cetățenilor cu privire la drepturile lor legale și la faptul că aceștia pot juca un rol esențial în aplicarea dreptului UE. În cazul în care o încălcare specifică pune în evidență o problemă mai sistemică, raportarea acesteia ar putea ajuta Comisia să constituie un dosar împotriva statului membru în cauză.

4. Totodată, în cazul în care o încălcare raportată privește interesele financiare ale UE, avertizarea în interes public are potențialul de a genera economii la bugetul UE prin recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit. Pe termen mai lung, în cazul în care avertizarea în interes public atrage atenția asupra unor lacune în gestiunea financiară a programelor UE, aceasta va permite legiuitorului Uniunii să adopte modificările necesare ale normelor în urma unei propuneri a Comisiei.

5. În calitate de auditor extern al Uniunii, Curtea nu ar juca un rol direct în sistemul de raportare prevăzut de propunere. În îndeplinirea mandatului său stabilit la articolul 287 din TFUE, Curtea nu inițiază în mod automat audituri sau investigații pe baza informațiilor primite de la părți terțe. Cu toate acestea, atunci când își planifică activitățile de audit, Curtea analizează cu foarte mare atenție orice informații relevante comunicate prin canale externe. Într-o situație în care un auditor al Curții este informat de către un avertizor cu privire la un caz de neconformitate, orice informații nedivulgate pot contribui la activitatea de audit ⁽²⁾. Rapoartele elaborate în urma avertizărilor în interes public ar putea, de asemenea, să contribuie în mod util la stabilirea priorităților viitoare de lucru ale Curții ⁽³⁾.

6. Curtea observă că propunerea nu are ca obiect situațiile în care membri ai personalului UE acționează ca avertizori în legătură cu activitățile instituțiilor, oficiilor și organismelor UE, aceste situații fiind reglementate în prezent de Statutul funcționarilor ⁽⁴⁾.

ACTIVITATEA PREGĂTITOARE DESFĂȘURATĂ DE COMISIE

7. Curtea constată că Comisia a întreprins numeroase activități pregătitoare în cursul anului 2017. Astfel, aceasta a organizat o consultare publică cu o durată de 12 săptămâni, care a permis colectarea a 5 707 răspunsuri. Comisia a mai organizat trei consultări online adresate părților interesate, două ateliere cu experți naționali și un atelier cu experți din mediul academic și din domeniul apărării drepturilor. Comisia a comandat de asemenea un studiu extern și a realizat o evaluare a impactului ⁽⁵⁾: în urma unui aviz mai întâi negativ, această evaluare a fost în cele din urmă aprobată de Comitetul de analiză a reglementării ⁽⁶⁾.

8. În evaluarea sa, Comisia estimează că riscul actual în UE reprezentat de pierderea de venituri din cauza fraudei și a corupției se ridică la o sumă cuprinsă între 179 de miliarde de euro și 256 de miliarde de euro pe an ⁽⁷⁾. Conform calculului Comisiei, propunerea va conferi unui procent de 40 % din lucrătorii din UE dreptul de a fi protejați în calitate de avertizori și va îmbunătăți nivelul de protecție pentru aproape 20 % din lucrătorii din UE. În fine, Comisia estimează că, pentru sectorul public și pentru cel privat, costurile punctuale antrenate de propunere s-ar ridica la un total de 747,8 milioane de euro, iar costurile operaționale anuale ar fi de 1 336,6 milioane de euro.

OBSERVAȚII SPECIFICE

Prezenta secțiune se referă numai la acele articole din propunere cu privire la care Curtea are observații specifice.

Articolul 1 – Sfera de aplicare materială

9. Propunerea urmărește să protejeze persoanele care raportează încălcări încadrate în una dintre următoarele patru categorii principale:

- încălcări care intră în sfera de aplicare a actelor Uniunii într-un număr limitat de sectoare ⁽⁸⁾. Actele respective sunt enumerate într-o anexă, care conține în a doua parte a sa acte ce includ deja norme specifice privind raportarea încălcărilor. Considerentele 19 și 82 lasă deschisă posibilitatea de modificare a anexei (în sensul extinderii ei) ori de câte ori introducerea protecției avertizorilor este relevantă pentru un act *nou* al Uniunii;

⁽¹⁾ Cu privire la acest subiect, a se vedea analiza panoramică publicată de Curte la 3 septembrie 2018 și intitulată „Punerea în practică a dreptului UE: responsabilitățile de supraveghere care revin Comisiei Europene în temeiul articolului 17 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană”.

⁽²⁾ Standardul internațional de audit (ISA) 250 (revizuit): „Luarea în considerare a legii și a reglementărilor într-un audit al situațiilor financiare”, punctul A17: „Auditorul poate lua cunoștință de informații referitoare la o anumită situație de neconformitate cu legile și reglementările, altele decât cele rezultate din derularea procedurilor menționate la punctele 13-17 (de exemplu, când auditorul este avertizat de neconformitate de către un denunțator).”

⁽³⁾ Pentru anul în curs, a se vedea programul de activitate al Curții pentru 2018

⁽⁴⁾ Articolul 22c din Regulamentul nr. 31 (CEE), 11 (CECO) de stabilire a statutului funcționarilor și a regimului aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice, astfel cum a fost modificat ultima dată (JO 45, 14.6.1962, p. 1385); a se vedea și ancheta Ombudsmanului European cu privire la aceste norme, anchetă închisă la 27 februarie 2015 (cazul OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, p. 46.

⁽⁸⁾ Achizițiile publice; serviciile financiare; prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; siguranța produselor; siguranța transporturilor; protecția mediului; securitatea nucleară; siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animală; sănătatea publică; protecția consumatorilor; protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice.

- încălcări ale normelor în materie de concurență;
- încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt definite la articolul 325 TFUE (referitor la combaterea fraudei), și în special încălcările menționate în Directiva PIF ⁽¹⁾ și în Regulamentul OLAF ⁽²⁾;
- încălcări referitoare la piața internă, legate de acte care încalcă normele privind impozitarea societăților sau de mecanismele al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal ce contravine obiectului sau scopului legislației în vigoare privind impozitarea societăților.

10. Având în vedere că numeroase acte juridice ale UE conțin deja elemente ale procedurilor de avertizare în interes public, propunerea prevede că normele sectoriale [de exemplu, cele prevăzute în Directiva privind abuzul de piață ⁽³⁾] prevalează. Propunerea ar urma să se aplice însă pentru toate chestiunile care nu sunt reglementate într-un act sectorial specific.

Analiza Curții

11. Curtea salută intenția Comisiei de a se asigura că directiva acoperă numeroase domenii de activitate ale Uniunii. Acest lucru reflectă recomandarea Consiliului Europei de a se institui un cadru normativ „cuprinzător și coerent” ⁽⁴⁾.

12. Cu toate acestea, deși este pe deplin conștientă de necesitatea de a se respecta repartizarea competențelor între Uniune și statele membre și ținând seama de limitările intrinseci ale directivei ca instrument legal, Curtea este preocupată de complexitatea sferei materiale de aplicare și de implicațiile pe care aceasta le-ar putea avea în practică pentru protecția eficace a avertizorilor. În cadrul comunicării ce însoțește propunerea în discuție, Comisia încurajează în mod special statele membre „să ia în considerare” extinderea sferei de aplicare a directivei la „alte domenii” și „să asigure un cadru cuprinzător și coerent la nivel național” ⁽⁵⁾. În cazul în care această sferă de aplicare nu este extinsă în mod voluntar în dreptul național, utilizatorii finali s-ar putea confrunta cu o situație în care vor trebui să efectueze evaluări complexe necesitând cunoștințe de specialitate pe care nu le posedă neapărat. Un potențial avertizor va trebui să înțeleagă într-un astfel de caz dacă încălcarea pe care intenționează să o raporteze privește un act enumerat în anexă (eventual modificată și consolidată între timp) și dacă ar putea beneficia deci sau nu de protecția acordată de directivă și de legislația națională de transpunere. Această complexitate este de natură să reducă securitatea juridică pentru potențialii avertizori și, prin urmare, să îi descurajeze să raporteze cu privire la încălcări ale dreptului Uniunii.

13. În opinia Curții, complexitatea sferei de aplicare este parțial atenuată prin diferitele dispoziții ale propunerii care urmăresc să pună la dispoziția avertizorilor potențiali informații clare și ușor accesibile, consiliere și asistență ⁽⁶⁾, precum și prin faptul că este suficient ca persoana care efectuează raportarea să aibă motive întemeiate pentru a crede că informațiile raportate intră în domeniul de aplicare al directivei ⁽⁷⁾.

14. Curtea salută intenția Comisiei de a acoperi toate încălcările care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt definite la articolul 325 TFUE, protecția acestor interese fiind considerată „un domeniu-cheie în care asigurarea respectării dreptului Uniunii trebuie să fie consolidată” ⁽⁸⁾. În conformitate cu Directiva PIF, „interesele financiare ale Uniunii” înseamnă „toate veniturile, cheltuielile și activele care sunt cuprinse în, sunt colectate în sau sunt datorate la: (i) bugetul Uniunii; (ii) bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii înființate în temeiul tratatelor sau bugetele gestionate sau monitorizate direct sau indirect de acestea” ⁽⁹⁾. Interesele financiare ar include, de exemplu, toate fondurile UE, TVA-ul și taxele vamale, dar ar exclude instrumentele care nu au fost înființate în temeiul dreptului Uniunii și care nu generează venituri sau cheltuieli ale UE, cum ar fi Mecanismul european de stabilitate.

Articolul 2 – Domeniul de aplicare personal

15. Propunerea se referă la persoanele din sectorul public sau din cel privat care efectuează raportări cu privire la încălcări și care au obținut informații privind încălcările respective într-un context profesional, fiind incluși aici voluntarii, stagiarii neremunerați și persoanele în curs de a fi recrutate.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO L 198, 28.7.2017, p. 29).

⁽²⁾ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 248, 18.9.2013, p. 1).

⁽³⁾ Directiva 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (JO L 173, 12.6.2014, p. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, punctul 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, pagina 13.

⁽⁶⁾ Articolul 5 alineatul (1) litera (e) pentru entitățile juridice din sectorul public și din cel privat, articolul 10 pentru autoritățile competente și articolul 15 alineatele (2) și (3) pentru statele membre.

⁽⁷⁾ Articolul 13 alineatul (1).

⁽⁸⁾ Considerentul 16.

⁽⁹⁾ Articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Directiva (UE) 2017/1371.

Analiza Curții

16. Curtea salută sfera largă a acestei dispoziții și în special faptul că aceasta ține seama de încălcările care afectează interese financiare ale UE apărute în proiecte complexe care implică o varietate de actori (contractanți, subcontractanți, consultanți, voluntari etc.), care pot fi toți potențiali avertizori.

Articolul 4 – Obligația de a stabili canale și proceduri interne pentru raportare și pentru adoptarea unor acțiuni subsecvente raportărilor

17. Propunerea impune statelor membre să se asigure că entitățile juridice din sectorul privat și din cel public stabilesc canale și proceduri interne destinate avertizărilor în interes public. Utilizarea unor astfel de canale interne trebuie să fie deschisă pentru angajați și ar putea fi extinsă și la alte categorii, cum ar fi deținătorii de capital social, contractanții sau stagiarii.

18. Propunerea exclude din sfera de aplicare entități juridice private cu mai puțin de 50 de angajați și pe cele cu o cifră de afaceri sau un bilanț total de mai puțin de 10 milioane de euro, făcând excepție entitățile care își desfășoară activitatea în anumite domenii sensibile.

19. Entitățile juridice publice sunt definite ca fiind administrația de stat și administrația regională, municipalitățile cu peste 10 000 de locuitori și alte entități de drept public.

Analiza Curții

20. Curtea înțelege dorința Comisiei de a scuti anumite entități publice și private de obligația de a stabili canale interne de raportare, care, după cum declară Comisia în evaluarea sa de impact, presupun anumite costuri financiare și administrative. De asemenea, este clar că această scutire nu ar împiedica avertizorii să utilizeze canale externe.

21. Cu toate acestea, Curtea consideră că scutirea anumitor municipalități de obligația de a stabili canale interne de raportare ar putea reduce în mod semnificativ protecția acordată avertizorilor, întrucât dimensiunea medie a localităților din UE este de 5 887 de locuitori, cu diferențe mari între statele membre ⁽¹⁾. Curtea este conștientă de faptul că pragul propus este deja utilizat într-o serie de state membre (Belgia, Franța, Spania) pentru a defini localitățile mai mici. Cu toate acestea, în opinia Curții, Comisia ar trebui să prezinte Parlamentului și Consiliului motivele pentru care a ales acest prag, explicând în ce măsură acesta oglindește limitele stabilite cu privire la numărul de angajați și la cifra de afaceri utilizate ca prag pentru a scuti entitățile din sectorul privat.

Articolul 5 – Proceduri de raportare internă și de adoptare a unor acțiuni subsecvente raportărilor

22. Propunerea conține detalii referitoare la procedurile de raportare internă, în special în ceea ce privește crearea unor canale confidențiale și desemnarea unei persoane sau a unui departament responsabil de urmărirea cu rigurozitate a cursului dat rapoartelor de avertizare, și stabilește un interval de timp rezonabil – de maximum trei luni – în care avertizorii trebuie să primească un feedback.

Analiza Curții

23. Obligațiile detaliate privind raportarea internă includ furnizarea de „informații clare și ușor accesibile” privind procedurile și raportarea, fiind binevenite. Totuși, în opinia Curții, aceste obligații nu acoperă într-o măsură suficientă sensibilizarea sau formarea personalului. Curtea dorește să insiste asupra importanței de a încuraja, atât în sectorul public, cât și în cel privat, dezvoltarea unui mediu pozitiv și bazat pe încredere în care avertizarea în interes public reprezintă o parte acceptată din cultura corporativă ⁽²⁾.

Articolul 13 – Condițiile pentru protecția persoanelor care efectuează raportarea

24. Acest articol stabilește condițiile aplicabile pentru ca persoanele care efectuează raportări să beneficieze de protecție în temeiul directivei. Indiferent de canalul utilizat (intern, extern sau public), persoana respectivă trebuie să aibă motive întemeiate să creadă că informațiile raportate erau adevărate la momentul raportării și că acestea intră în domeniul de aplicare al directivei.

⁽¹⁾ OCDE, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, 2018 edition, paginile 5-6.

⁽²⁾ Oficiul Național de Audit din Regatul Unit, *Making a whistleblowing policy work*, raport al Auditorului general, HC 1152, sesiunea 2013-2014, 18 martie 2014; Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, ianuarie 2014.

25. O persoană care raportează *extern* (cu alte cuvinte, raportează informații în afara întreprinderii/entității sale către o autoritate națională competentă) poate beneficia de protecția acordată avertizorilor dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții:

- persoana a raportat mai întâi intern, dar nu au fost luate măsuri corespunzătoare într-un „termen rezonabil” (de maximum trei luni); sau
- persoana nu a putut să raporteze la nivel intern sau nu se putea aștepta în mod rezonabil ca aceasta să fie la curent cu posibilitatea de a raporta la nivel intern; sau
- persoana face parte dintr-o categorie pentru care raportarea internă nu era obligatorie (de exemplu, contractanți sau stagiați neremunerați); sau
- prin prisma obiectului raportării, nu se putea aștepta în mod rezonabil ca persoana respectivă să utilizeze canalele interne de raportare; sau
- persoana a avut motive întemeiate să creadă că utilizarea canalelor interne de raportare ar compromite eficacitatea acțiunilor de investigație ale autorităților competente; sau
- persoana este autorizată, în temeiul dreptului Uniunii, să utilizeze canale externe de raportare.

26. O persoană care divulgă în mod *public* informații poate beneficia de protecția acordată avertizorilor dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții:

- aceasta a raportat mai întâi intern și/sau extern, în conformitate cu directiva; sau
- nu se putea aștepta în mod rezonabil ca persoana respectivă să utilizeze canalele interne și/sau externe de raportare din cauza unui pericol iminent sau evident la adresa interesului public sau din cauza circumstanțelor speciale ale cazului ori în situația în care există un risc de daune ireversibile.

Analiza Curții

27. Curtea consideră că factorul determinant ar trebui să fie interesul public al informațiilor dezvăluite în avertizare. Prin urmare, statele membre nu ar trebui să aibă posibilitatea de a priva de protecție un avertizor pe baza intențiilor subiective sau a unor motivații specifice ale acestuia.

28. În opinia Curții, regula generală care impune utilizarea mai întâi a canalelor interne este una solidă în principiu, de natură să conducă la o cultură a acceptării practicii de avertizare în interes public. Curtea dorește să menționeze însă că excepțiile de la această regulă, formulate în termeni generali, ar necesita interpretări suplimentare (de natură administrativă și judiciară) pentru a nu se crea nesiguranță pentru potențialii avertizori. În plus, trebuie avut grijă să se asigure faptul că sistemul în cascadă propus nu creează obstacole, prin acumularea de termene, în calea prevenirii unei încălcări, ceea ce ar contraveni scopului directivei.

29. În sfârșit, deși conștientă de faptul că specificitatea arhitecturii instituționale a UE nu permite o comparație directă între cele două situații, Curtea a constatat că abordarea curentă prevăzută de Statutul funcționarilor în ceea ce privește avertizările în interes public lansate de către personalul UE este diferită față de normele prezentate de Comisie în propunerea sa. În conformitate cu Statutul funcționarilor, personalul UE beneficiază, fără excepție, de protecția acordată avertizorilor chiar dacă se adresează în mod *direct* OLAF, fără să fi utilizat mai întâi canalele interne de raportare ⁽¹⁾.

30. În ceea ce privește excepțiile care permit ocolirea canalelor interne de raportare, Curtea s-ar fi așteptat ca articolul 13 alineatul (2) să prevadă o astfel de posibilitate pentru avertizorii care au motive întemeiate să creadă că raportarea internă le-ar pune în pericol securitatea personală sau interesele legitime.

31. Curtea de Conturi Europeană primește în mod periodic de la terți denunțuri spontane de suspiciune de fraudă (29 de denunțuri primite în 2017), inclusiv cazuri care s-ar putea încadra în domeniul de aplicare personal și material al propunerii. În urma unei examinări, Curtea transferă cazurile relevante către OLAF ⁽²⁾. Este de salutat faptul că propunerea ⁽³⁾ garantează acestor avertizori aceeași protecție ca în cazul în care aceștia ar fi raportat autorităților competente din statul lor membru.

32. În fine, Curtea consideră că persoanelor care au raportat în mod anonim nu ar trebui să li se refuze protecția acordată avertizorilor în cazul în care identitatea lor este divulgată ulterior. Aceasta ar fi în concordanță atât cu

⁽¹⁾ Articolul 22a alineatul (1) din Statutul funcționarilor, astfel cum a fost modificat.

⁽²⁾ Decizia 43-2017 a Curții de Conturi Europene privind cooperarea dintre Curtea de Conturi Europeană și Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) cu privire la cazurile de suspiciune de fraudă identificate de Curte în cadrul activității sale de audit sau în urma denunțurilor nesolicitate prezentate de terți.

⁽³⁾ Articolul 13 alineatul (3).

abordarea Uniunii de a încuraja raportările anonime către OLAF, printre altele din interiorul unui stat membru ⁽¹⁾, cât și cu politica Comisiei în domeniul dreptului concurenței ⁽²⁾. În contextul activității desfășurate de Curte cu privire la acest aviz, Comisia a confirmat că protecția s-ar extinde într-adevăr la avertizorii anonimi a căror identitate a fost divulgată ulterior.

Articolul 15 – Măsuri pentru protecția împotriva represaliilor a persoanelor care efectuează raportarea

33. Propunerea obligă statele membre să adopte măsurile necesare pentru a asigura protecția împotriva represaliilor și prezintă o listă neexhaustivă de șapte măsuri:

- cerințe privind informarea publicului;
- asistență din partea autorităților competente;
- neaplicabilitatea față de avertizor a restricțiilor de natură contractuală și necontractuală privind divulgarea de informații (de exemplu, o clauză de confidențialitate dintr-un contract);
- inversarea sarcinii probei în cadrul procedurilor judiciare referitoare la un prejudiciu suferit de avertizor (de exemplu, angajatorul este cel care trebuie să dovedească faptul că concedierea nu a fost o consecință a avertizării în interes public, ci s-a bazat exclusiv pe alte motive justificate corespunzător);
- acces la măsuri de remediere, inclusiv măsuri provizorii;
- exonerarea de la măsurile, procedurile și măsurile reparatorii prevăzute în Directiva privind secretele comerciale ⁽³⁾, precum și posibilitatea de a invoca avertizarea în interes public pentru a solicita respingerea acțiunilor în justiție;
- asistență juridică și asistență juridică și financiară.

Analiza Curții

34. În ansamblu, Curtea este de acord cu Comisia și salută propunerea de directivă. Trebuie salutată în special lista cuprinzătoare de exemple de măsuri de protecție împotriva represaliilor, care nu împiedică însă angajatorii să ia decizii justificate în mod corespunzător legate de ocuparea locurilor de muncă, chiar și împotriva avertizorilor. Curtea dorește să insiste în mod deosebit asupra importanței de a încuraja, atât în sectorul public, cât și în cel privat, dezvoltarea unui mediu pozitiv în care avertizarea în interes public reprezintă o parte acceptată din cultura corporativă. De asemenea, Curtea remarcă faptul că directiva nu conține nicio dispoziție cu privire la limite în timp, ceea ce înseamnă că statele membre nu pot introduce sau menține astfel de limite privind protecția avertizorilor.

Articolul 21 – Raportare, evaluare și revizuire

35. Statele membre ar urma să fie obligate să furnizeze Comisiei toate informațiile relevante privind punerea în aplicare și aplicarea directivei. Propunerea stabilește apoi o abordare în două etape. Până la 15 mai 2023, și anume la doi ani după încheierea perioadei de transpunere la 15 mai 2021, Comisia ar trebui să prezinte Parlamentului și Consiliului un raport cu privire la punerea în aplicare și aplicarea directivei.

36. De asemenea, statele membre vor avea obligația de a transmite anual Comisiei anumite statistici „în cazul în care acestea sunt disponibile la nivel central în statul membru în cauză”. Aceste statistici se referă la numărul de raportări primite de către autoritățile competente, la numărul și rezultatul final al anchetelor și procedurilor inițiate ca urmare a raportărilor respective, precum și la prejudiciul financiar estimat și la sumele recuperate. În expunerea sa de motive, Comisia precizează că aceste date vor alimenta, la rândul lor, rapoartele curente ale OLAF și ar putea fi completate cu rapoartele anuale ale Parchetului European și ale Ombudsmanului UE.

37. Până la 15 mai 2027, Comisia, ținând seama de aceste statistici, ar trebui să prezinte Parlamentului și Consiliului un raport de evaluare a impactului legislației naționale care transpune directiva. Printre altele, raportul ar urma să evalueze necesitatea unor modificări în vederea extinderii domeniului material de aplicare al directivei.

⁽¹⁾ Regulamentul (UE, Euratom) 883/2013, articolul 5 (Începerea investigațiilor) alineatul (1): „Directorul general poate începe o investigație atunci când există o suspiciune suficientă, care se poate baza și pe informații furnizate de orice parte terță sau pe informații *anonime*, privind existența unui act de fraudă, de corupție sau a oricărei alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii.” (subliniere în italice adăugată de Curte).

⁽²⁾ Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (JO C 298, 8.12.2006, p. 17).

⁽³⁾ Directiva (UE) 2016/943 a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2016 privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate (secrete comerciale) împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale (JO L 157, 15.6.2016, p. 1).

Analiza Curții

38. Curtea consideră că transparența și sfera cerințelor de raportare propuse ar putea fi îmbunătățite. În opinia Curții, faptul că transmiterea de statistici ar fi opțională pentru anumite state membre (și anume pentru cele care nu dispun deja de statistici la nivel central), precum și faptul că statisticile nu ar fi defalcate pe domenii de politică ar reduce eficacitatea acestei dispoziții. În plus, informațiile conținute în aceste statistici nu ar deveni publice decât după șase ani de la termenul-limită de transpunere și după opt ani de la data intrării în vigoare a directivei. Această perioadă pare să fie disproportionat de lungă și în contradicție cu articolul 21 alineatul (2), care prevede obligația statelor membre de a furniza Comisiei „toate informațiile relevante” privind punerea în aplicare și aplicarea directivei.

39. Curtea observă că natura opțională a raportării de către statele membre are un precedent, stabilit în Directiva PIF ⁽¹⁾. Curtea nu consideră însă că această preocupare de a asigura coerența dispozițiilor justifică, în sine, perpetuarea unor dispoziții atât de slabe în materie de raportare. Curtea recunoaște implicațiile financiare ale unei obligații mai extinse, dar dorește să atragă atenția Parlamentului și a Consiliului asupra faptului că disponibilitatea acestor statistici ar putea fi decisivă într-o etapă ulterioară pentru măsurarea performanței investițiilor financiare și administrative mult mai mari pe care statele membre și entitățile publice și private vor trebui să le realizeze în vederea punerii în aplicare a directivei. Comisia a putut valorifica în cadrul activităților sale pregătitoare o serie de învățăminte provenite din diferite jurisdicții din lume. Acest lucru a fost posibil și deoarece în jurisdicțiile respective erau disponibile date cu privire la punerea în aplicare a mecanismelor legate de avertizarea în interes public. Dacă este necesar, Comisia ar putea examina diferitele posibilități de acordare de finanțare din partea UE pentru a ajuta statele membre la colectarea datelor.

40. În opinia Curții, informațiile statistice privind avertizarea în interes public în statele membre trebuie să fie de cea mai înaltă calitate posibilă și, în special, ar trebui să fie defalcate pe țară, pe act juridic și pe domeniu și ar trebui să includă rezultatele finale ale proceselor civile și penale. Curtea împărtășește opinia exprimată de Oficiul Național de Audit din Regatul Unit că publicarea de statistici cuprinzătoare cu privire la investigațiile demarate ca urmare a unor avertizări în interes public, inclusiv cu privire la rezultatele acestora, reprezintă o modalitate de a crește încrederea angajaților în mecanismele legate de avertizarea în interes public, întrucât le permite acestora să vadă că raportările sunt luate în mod serios ⁽²⁾.

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Lazaros S. LAZAROU, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 26 septembrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

⁽¹⁾ Articolul 18 alineatul (2) din Directiva (UE) 2017/1371.

⁽²⁾ Oficiul Național de Audit din Regatul Unit, *Making a whistleblowing policy work*, raport al Auditorului general, HC 1152, sesiunea 2013-2014, 18 martie 2014, punctul 4.18.