

NOUTĂȚI LEGISLATIVE

Reglementări legislative privind avertizorul de etică

Laura MANEA¹

¹ Universitatea Transilvania din Brașov,
manea@unitbv.ro

La nivel național, legiuitorul român s-a preocupat de adaptarea și implementarea unui cadru legislativ care să asigure transparența, imparțialitatea, obiectivitatea și integritatea activității angajaților din sectorul public și a activității autorităților și instituțiilor publice implicite.

Aceste preocupări se regăsesc, pe de o parte, în adoptarea reglementărilor privind etica în activitatea funcționarului public, și aici amintim introducerea în instituțiile publice a consilierului de etică prin **Legea nr. 50/2007** care a adus modificarea și completarea **Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici** și, pe de altă parte, în reglementări de asigurare a protecției persoanelor care raportează abateri profesionale din zona administrației publice, prin preluarea principiilor și mecanismelor asigurării protecției martorilor din procesele penale (art. 126 Cod pr. penală).

Consilierea de etică, prin activitate consilierului de etică preluat și în actualul **Cod administrativ (art. 452 OUG nr. 57/2019)** face parte din instrumentele de asigurare a respectării valorilor și principiilor etice în exercitarea funcției publice, sprijină exercitarea funcției publice cu profesionalism și creează premisele eliminării faptelor de corupție în exercitarea puterii publice de către funcționarii publici. Practic consilierul de etică prin rolul preventiv și analiza sintetică pe care trebuie să o facă în zonele sensibile ale activității instituțiilor publice asigură un climat organizațional propice urmăririi și realizării interesului public. Consilierul de etică devine astfel un instrument de protejare a misiunii instituțiilor publice și un indicator al sistemului de control intern managerial (reglementat inițial prin O.G. nr. 119/1999, iar în prezent

prin **OSGG nr. 600/2018**), fiind preluat totodată ca indicator și instrument în strategia națională anticorupție (**HG nr. 583/2016**).

Analizând atribuțiile consilierului de etică din autoritățile publice (art. 454 Cod administrativ – OUG nr. 57/2019), constatăm că îndeplinirea atribuțiilor instituțiilor publice în condiții de regularitate, eficacitate, economicitate și eficiență se asigură prin activitatea consilierului de etică, activitate multidisciplinară ancorată în problemele de zi cu zi ale autorității (tocmai de aceea consilierul de etică trebuie să fie un angajat din sistem, care cunoaște activitatea instituției, e familiarizat cu sistemul administrativ).

Dacă rolul consilierului de etică este unul preventiv și educativ, legiuitorul a trebuit să asigure cadrul legal și din perspectiva sancționării abaterilor de etică și a celor profesionale săvârșite de funcționari în exercițiul puterii publice, sens în care pe de o parte au apărut reglementări interne ale autorităților și instituțiilor publice privind codurile de etică și integritate a funcționarilor publici din diverse autorități centrale sau locale, pe de altă parte s-a reglementat cadrul asigurării protecției persoanelor, din interior sau exterior, care semnaleză existența activităților imorale sau ilegale.

Astfel, **avertizorii de integritate**, persoane care raportează intern organelor de conducere sau divulgă publicului informații despre un fapt ilegal sau imoral privind activitatea profesională a funcționarilor sau acte ilegale/imorale ale autorităților publice ajută astfel la stoparea ilicitului și indirect ajută prevenirea de prejudicii viitoare. Activitatea de raportare și totodată informare asupra neregularităților existente sau constatate se întemeiază legal pe principiul libertății de exprimare și a libertății mass-media, fapt pentru care asigurarea unei protecții eficiente a avertizorilor ar elimina efectele negative asupra aplicării principiilor enunțate anterior.

Pentru a fi asigurate persoanele care raportează astfel de fapte că nu vor suferi represalii profesionale sau oprobriul publicului, la nivel european a fost adoptată **Directiva Whistleblowing 2019/1937** a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii. Prin măsurile de protecție se asigură un cadru de siguranță persoanelor care se decid să devină avertizori de integritate că nu vor suferi vătămarea drepturilor sau intereselor proprii, stimulând astfel activitatea de raportare internă sau externă a abaterilor de la etica și legalitatea activităților funcționarilor publici.

Astfel, la nivel european, Directiva 2019 nu stabilește sancțiuni minime, dar cere ca la momentul implementării în legislațiile naționale, actele interne să legifereze sancțiuni concrete împotriva celor care împiedică avertizarea sau iau măsuri împotriva avertizorilor, respectiv împotriva celor care încălcă confidențialitatea datelor avertizorului.

Din această perspectivă măsurile adoptate la nivelul statelor membre UE sunt inegale și fragmentate în privința măsurilor de protejare a avertizorilor de integritate, ceea ce reduce numărul sesizărilor din cauza temei generate de represaliile la care ar putea fi supuși cei care avertizează.

Directiva 2019 referindu-se la încălcări ale dreptului Uniunii, în fapt se raportează la situații legate de diferite aspecte ale activității autorităților publice, dar și a organizațiilor private, de la aspecte legate de locul și raportul de muncă, la fapte de spălare de bani, fraudă fiscală, siguranța produselor și a transportului, siguranța consumatorilor, protecția datelor cu caracter personal, sănătatea publică și nu în ultimul rând protecția mediului.

Începând cu data intrării în vigoare a Directivei 2019 (decembrie 2019), statele membre UE au avut stabilit un termen de 2 ani pentru transpunerea Directivei în legislațiile naționale, atât pentru autoritățile publice cât și pentru organizațiile din mediul privat. Practic prin legislațiile naționale, pornind de la cadrul legal al Directivei, trebuie transpus și garantat prin mecanisme interne eficiente rolul și statutul denunțatorului în sesizarea comportamentului neetic și/sau a activităților infracționale.

Înregistrând o mare întârziere prin raportare la termenul impus pentru transpunere, în iulie 2022, Parlamentul României a adoptat **Legea privind protecția avertizorilor în interes public**, dar încă norma legală nu a fost promulgată. După contestarea constituționalității Legii la Curtea Constituțională de către deputați pentru motive de tehnică legislativă (eliminarea și/sau introducerea unor texte diferite între formele discutate și adoptate de cele două camere), respectiv pentru nerespectarea unor texte constituționale, prin **Decizia CCR nr. 390 din 13 iulie 2022** s-au respins obiecțiile de neconstituționalitate, actul normativ fiind declarat constituțional în ansamblul său.

A venit rândul organizațiilor civice neguvernamentale și a unor autorități judiciare de a sesiza Președintelui Statului necesitatea retrimiterii legii spre analiză autorității legislative în cadrul procedurii de promulgare, deoarece față de principiile unui nivel ridicat de securitate enunțate în Directiva 2019, actul normativ românesc reduce nivelul de protecție în cazul sesizării externe făcute de avertizor direct presei (astfel, potrivit reglementării adoptate de Parlament în iulie 2022, avertizorul de integritate trebuie să aștepte trei luni de zile între divulgarea către presă a ilegalității și momentul aducerii inițial la cunoștința superiorilor sau organelor de anchetă pentru a nu pierde protecția anonimatului garantată, condiționare care nu există în reglementarea UE).

În prezent, deși avem o formă palpabilă a Legii privind protecția avertizorilor în interes public, actul se află în procedură de reexaminare la Parlament, unde Senatul

a adoptat la 01septembrie 2022 pentru a doua oară actul modificând față de forma inițială obligația companiilor/autorităților de a avea reglementări/proceduri proprii prin care salariații sau persoane terțe pot raporta încălcări ale eticii în condiții de confidențialitate și protecție a avertizorilor. La momentul redactării, actul normativ astfel rectificat de Senat se află spre dezbateră în camera decizională, Camera Deputaților.

Odată cu adoptarea și promulgarea Legii privind protecția avertizorilor în interes public, va exista și în sistemul judiciar românesc pachetul de acte normative care să asigure, pe de o parte, prevenția și educația pentru o activitate în acord cu principiile etice și legale în cadrul autorităților statului pentru garantarea interesului public, și pe de altă parte, un nivel ridicat al protecției avertizorilor care, tot pentru garantarea interesului public, luând act de fapte ilegale sau imorale le dezavuează public sau măcar la nivelul entității în cauză pentru luarea măsurilor de corijare.

Legislația analizată:

- Directiva 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii accesibilă <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>;
- Decizia CCR nr. 390/13.07.2022 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (4), (6) și (7) și ale art. 19 din Legea privind protecția avertizorilor în interes public, precum și a legii în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial nr. 746/25.07.2022;
- Legea nr. 7/18.02.2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 194 din 21 martie 2007, abrogată în prezent de Codul administrativ;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 05 iulie 2019;
- Ordin Secretariatul General al Guvernului 600/20.04.2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 07 mai 2018.