COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare și aplicarea Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii

1. INTRODUCERE

1.1. Context

Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii[1] („directiva”) este un instrument esențial al dreptului Uniunii. Aceasta stabilește standarde minime la nivelul UE, cu scopul de a garanta un nivel ridicat, echilibrat și eficient de protecție a persoanelor care raportează informații privind încălcări ale dreptului UE în domenii-cheie de politică[2] în care astfel de încălcări pot aduce atingere interesului public[3]. Persoanele care au obținut astfel de informații în contextul activităților lor profesionale și raportează cu privire la acestea („avertizori”) alimentează sistemele naționale și ale UE de asigurare a respectării legii. Acest aspect contribuie la prevenirea și abordarea încălcărilor dreptului Uniunii. Asigurarea unei protecții solide a avertizorilor împotriva represaliilor este esențială pentru a încuraja raportarea și pentru a consolida eficacitatea dreptului Uniunii. Acordarea acestei protecții avertizorilor este, de asemenea, esențială pentru protejarea libertății lor de exprimare, consacrată la articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Directiva impune statelor membre să se asigure că: (i) avertizorii de integritate au la dispoziție canale eficace de raportare confidențială a încălcărilor normelor UE, atât la nivel intern (în cadrul unei organizații), cât și la nivel extern (către o autoritate competentă), (ii) raportările avertizorilor sunt investigate în mod corespunzător și se primește un răspuns la acestea din partea organizațiilor și autorităților competente, precum și că (iii) avertizorii sunt protejați împotriva represaliilor.

1.2. Obiectivul și domeniul de aplicare al raportului

În temeiul articolului 26 alineatul (1) din directivă, statele membre trebuiau să transpună directiva în legislația națională până la 17 decembrie 2021. Articolul 27 alineatul (1) din directivă prevede obligația Comisiei de a prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport cu privire la punerea în aplicare a directivei.

În general, a existat o întârziere semnificativă în transpunerea directivei în statele membre (a se vedea mai jos). Având în vedere perioada scurtă de aplicare a directivei și absența unor informații semnificative și relevante la momentul publicării prezentului raport, raportul nu acoperă aplicarea directivei.

Prezentul raport se bazează pe măsurile naționale de transpunere a directivei, notificate Comisiei de către statele membre, precum și pe cercetările externe comandate de Direcția

[1] JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

[2] De exemplu, printre acestea se numără încălcări ale normelor privind achizițiile publice, serviciile financiare, combaterea spălării banilor, siguranța transporturilor și protecția mediului, încălcări ale normelor privind sănătatea publică, protecția consumatorului, protecția datelor și încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii sau referitoare la piața internă.

[3] A se vedea hotărârea din 25 aprilie 2024 în cauza C-147/23, Comisia/Polonia, ECLI:EU:C:2024:346, punctul 73.

Generală Justiție și Consumatori. Aceasta evaluează măsurile notificate de statele membre care au declarat transpunerea completă până la 17 decembrie 2023.

Raportul evaluează conformitatea măsurilor naționale cu directiva, și anume dacă dispozițiile directivei au fost transpuse complet și corect, evidențiind principalele deficiențe identificate. Acesta se axează pe dispozițiile de bază ale directivei, grupate în următoarele secțiuni: domeniul de aplicare material și personal; condițiile pentru protecție; canalele și procedurile de raportare; precum și măsurile de protecție și de sprijin.

2. STADIUL TRANSPUNERII

Până la termenul de transpunere a directivei (17 decembrie 2021), doar 3 state membre adoptaseră și notificaseră măsuri de transpunere completă[4]. 8 state membre au notificat transpunerea completă în 2022[5] și 13 state membre în 2023[6].

Pentru a asigura transpunerea directivei, în ianuarie 2022, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva a 24 de state membre pentru că nu au transpus și nu au comunicat măsurile de transpunere completă[7]. În martie 2023, Comisia a trimis 6 state membre[8] în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene („Curtea”) pentru netranspunerea directivei și pentru necomunicarea măsurilor de transpunere, solicitând Curții să impună sancțiuni financiare[9]. Curtea s-a pronunțat deja în una dintre aceste cauze[10]. De la data publicării prezentului raport, în urma celor 5 cauze aflate încă pe rolul Curții, sunt în desfășurare acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru 6 state membre[11].

În special în ceea ce privește obligația entităților juridice private în raport cu 50-249 de lucrători de a institui canale interne de raportare, directiva prevede un al doilea termen de transpunere, care a expirat la 17 decembrie 2023. În ianuarie 2024, Comisia a trimis scrisori de punere în întârziere celor 2 state membre[12] care nu au transpus această obligație până la termenul respectiv.

3. EVALUAREA MĂSURILOR DE TRANSPUNERE

3.1 Domeniul de aplicare material și personal

3.1.1 Domeniul de aplicare material

La articolul 5 punctele 1 și 2 sunt prevăzute tipurile de „încălcări” care pot fi raportate. **Articolul 2** stabilește domeniul de aplicare material al directivei. **Articolul 3** stabilește relația

[4] Malta, Portugalia, Suedia.
[5] Cipru, Danemarca, Franța, Croația, Irlanda, Lituania, Letonia, România.
[6] Austria, Bulgaria, Cehia, Germania, Grecia, Spania, Italia, Finlanda, Ungaria, Luxemburg, Țările de Jos, Slovenia, Slovacia.
[7] Toate statele membre, cu excepția Maltei, Portugaliei și Suediei.
[8] Cehia, Germania, Estonia, Luxemburg, Ungaria și Polonia.
[9] În conformitate cu articolul 258 și cu articolul 260 alineatul (3) din TFUE.
[10] Hotărârea în cauza C-147/23, citată anterior.
[11] Austria, Belgia, Grecia, Lituania, Țările de Jos și Slovacia.
[12] Estonia și Polonia.

directivei cu (i) normele specifice privind raportarea încălcărilor prevăzute în alte acte ale UE și (ii) dispozițiile UE sau naționale privind protecția anumitor tipuri de informații și în ceea ce privește procedura penală. Aceste dispoziții stabilesc obiectul rapoartelor și al divulgărilor publice reglementate de directivă. Transpunerea corectă a acestora este esențială pentru a se asigura că directiva este eficace în atingerea obiectivului său de consolidare a asigurării respectării dreptului Uniunii în domenii-cheie de politică.

Mai multe state membre au transpus în mod restrictiv definiția încălcărilor în temeiul **articolului 5 punctul 1**, în special prin omiterea încălcărilor care contravin obiectului sau scopului normelor care intră în domeniul de aplicare material (și anume cazurile de abuz de drept). Acest lucru exclude raportarea unor astfel de cazuri, în special în domeniul legislației în materie de impozit pe profit. În plus, o serie de state membre nu au transpus elementele-cheie ale definiției „informațiilor referitoare la încălcări" de la **articolul 5 punctul 2**, cum ar fi „suspiciuni rezonabile", încălcări care sunt „foarte susceptibile să se producă" sau „încercări de a disimula" încălcări, limitând astfel domeniul de aplicare al informațiilor care pot fi raportate.

Există diferențe între statele membre în ceea ce privește tehnica juridică utilizată pentru transpunerea domeniilor de politică prevăzute: (i) la **articolul 2** și (ii) în actele UE enumerate în **anexa** la directivă. Majoritatea statelor membre au reflectat domeniile prevăzute la articolul 2 în legislația de transpunere, inclusiv în actele menționate în anexă, fie prin reproducerea explicită a actelor, fie prin trimiteri încrucișate la anexă. Cu toate acestea, o serie de state membre nu au reușit să includă în domeniul de aplicare material actele juridice adăugate în anexă, inclusiv actele juridice adoptate după intrarea în vigoare a directivei[13].

Unele state membre au transpus în mod incorect domeniul de aplicare material, deoarece legislațiile lor nu enumeră domeniile de drept prevăzute la articolul 2, ci doar fac trimitere la directivă în ansamblu, ceea ce nu oferă suficientă securitate juridică. Într-un stat membru, domeniul de aplicare material acoperă raportările privind încălcări în domeniile directivei, cu condiția ca acestea să fie efectuate pentru a proteja interesul public.

Aproximativ jumătate dintre statele membre au transpus în mod incorect articolul 2 în ceea ce privește definiția încălcărilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum se menționează la articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE"), sau a încălcărilor referitoare la piața internă, astfel cum se menționează la articolul 26 alineatul (2) din TFUE, deoarece acestea nu au inclus o trimitere clară la normele UE aplicabile în aceste domenii.

[13] De la intrarea în vigoare a directivei, în anexa la aceasta au fost adăugate patru acte: Regulamentul (UE) 2020/1503 privind furnizorii europeni de servicii de finanțare participativă; Regulamentul (UE) 2022/1925 privind piețele digitale; Regulamentul (UE) 2023/1114 privind piețele criptoactivelor; Regulamentul (UE) 2024/573 privind gazele fluorurate cu efect de seră, de modificare a Directivei (UE) 2019/1937 și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 517/2014.

Marea majoritate a statelor membre au extins domeniul de aplicare al legislațiilor lor de transpunere la domenii sau acte care nu sunt reglementate de directivă[14]. Câteva state membre au inclus în domeniul de aplicare material toate încălcările dreptului Uniunii. O serie de state membre au extins domeniul de aplicare la încălcări ale normelor naționale care nu pun în aplicare dreptul Uniunii, dar vizează domeniile enumerate în directivă. Aproximativ jumătate dintre statele membre au extins domeniul de aplicare la alte domenii specifice ale dreptului național, cum ar fi infracțiunile de corupție sau infracțiunile penale și/sau administrative (grave). Câteva state membre au extins domeniul de aplicare al legislațiilor lor de transpunere la domenii specifice, cum ar fi dreptul muncii sau sănătatea și siguranța la locul de muncă. O serie de state membre au inclus toate încălcările (grave) ale dreptului intern care pot aduce atingere interesului public.

În conformitate cu **articolul 3 alineatul (2)**, directiva nu trebuie să aducă atingere responsabilității statelor membre de a asigura securitatea națională sau competenței acestora de a-și proteja interesele esențiale în materie de securitate. Comisia subliniază că statele membre ar trebui să găsească un echilibru adecvat între: (i) obiectivul directivei, și anume aplicarea efectivă a normelor care intră în domeniul său de aplicare (inclusiv normele care reglementează contractele mixte de achiziții publice ce implică aspecte legate de apărare sau de securitate) și (ii) protecția securității naționale. Comisia subliniază, de asemenea, că **articolul 3 alineatul (3) litera (a)** impune statelor membre să găsească un echilibru adecvat între: (i) obiectivul directivei și (ii) protecția informațiilor clasificate împotriva accesului neautorizat.

Au fost identificate probleme de neconformitate în aproximativ jumătate dintre statele membre. Unele state exclud complet din domeniul de aplicare al legislației de transpunere informațiile referitoare la securitatea națională și/sau informațiile clasificate, chiar și atunci când aceste informații se referă la domeniile de politică reglementate de directivă. În câteva cazuri, nu este clar dacă rapoartele referitoare la încălcări ale normelor privind achizițiile publice în ceea ce privește aspectele legate de apărare sau de securitate reglementate de legislația relevantă a UE intră în domeniul de aplicare al legislației de transpunere. Câteva state membre s-au bazat pe articolul 3 alineatul (2) pentru a exclude din domeniul de aplicare al legislației de transpunere categorii întregi de persoane, cum ar fi personalul din domeniul apărării, personalul militar sau agenții serviciilor secrete de informații.

Scutirea de protecție pentru rapoartele care intră sub incidența secretului profesional al avocatului și a secretului profesional medical, precum și a caracterului secret al deliberărilor judiciare [**articolul 3 alineatul (3) litera (b) și articolul 3 alineatul (3) litera (c**)] a fost transpusă incorect în majoritatea statelor membre. În unele dintre aceste state membre, derogarea privind secretul profesional al avocatului a fost extinsă în mod nejustificat dincolo de protecția confidențialității comunicațiilor dintre avocați și clienții lor. Alte legi de

[14] Comisia a încurajat în mod constant statele membre ca, atunci când transpun directiva, să ia în considerare extinderea domeniului său de aplicare la alte domenii și, în general, să asigure un cadru cuprinzător și coerent la nivel național. A se vedea Comunicarea Comisiei intitulată „Consolidarea protecției denunțătorilor la nivelul UE” din 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

transpunere: (i) exceptează rapoartele care fac, în general, obiectul unei obligații de păstrare a secretului profesional sau (ii) extind exceptarea privind caracterul secret al deliberărilor judiciare pentru a include toate activitățile judecătorilor sau procedurile judiciare în general.

3.1.2 Domeniul de aplicare personal

Obiectivul **articolului 4** este de a se asigura că se acordă protecție unei game cât mai largi de persoane care au acces privilegiat la informații privind încălcările, în virtutea activităților lor profesionale, și care pot suferi represalii în cazul în care raportează astfel de informații.

Articolul 4 alineatul (1) cuprinde o listă orientativă a categoriilor de persoane care intră sub incidența directivei. Câteva state membre au prevăzut o listă exhaustivă, în timp ce mai multe state membre nu au transpus unele categorii enumerate la articolul 4 alineatul (1), cum ar fi „stagiarii remunerați și neremunerați", „voluntarii", „contractanții" sau „furnizorii". Majoritatea statelor membre au transpus noțiunile de „lucrători" și „persoane care desfășoară activități independente" fără a face trimitere la articolul 45 alineatul (1) și, respectiv, la articolul 49 din TFUE, limitând astfel aceste concepte la definiția lor în dreptul intern și subminând aplicarea uniformă a acestor concepte autonome de drept al Uniunii în toate statele membre.

Articolul 4 alineatul (4) oferă, de asemenea, protecție împotriva represaliilor pentru alte persoane în afara celor care efectuează raportări, după caz, cum ar fi facilitatorii și persoanele terțe care au legături cu persoanele care efectuează raportări și care ar putea să sufere represalii și într-un context profesional, inclusiv rude și colegi. Această dispoziție este transpusă în mod restrictiv în unele state membre, care nu acoperă în mod corespunzător facilitatorii sau persoanele terțe.

3.2. Condiții pentru protecție

Articolele 6, 7, 10 și 15 stabilesc condițiile pentru protecția persoanelor care efectuează o raportare sau o divulgare publică împotriva represaliilor.

Articolul 6 alineatul (1) stabilește condițiile în care persoanele care efectuează raportări pot beneficia de protecție, inclusiv în cazul în care au motive întemeiate să creadă că informațiile erau adevărate la momentul raportării. Aceasta înseamnă că persoanele care efectuează raportări nu își pierd protecția în cazul în care au raportat informații inexacte din greșeală, iar motivele lor sunt irelevante. Articolul 6 alineatul (1) a fost transpus în mod incorect de câteva state membre ale căror legi par să țină seama de motivele persoanelor în scopul protecției.

La articolul 7 alineatele (1) și (2) este stabilit principiul conform căruia persoanele care efectuează raportări sunt libere să aleagă dacă să raporteze mai întâi intern sau direct extern. **Articolul 6 alineatul (4)** prevede că persoanele care efectuează raportări către instituțiile și organismele relevante ale UE beneficiază de protecție în aceleași condiții ca și persoanele care raportează extern. O serie de state membre impun în mod incorect obligația de a raporta mai întâi intern sau de a permite raportarea externă directă numai în anumite circumstanțe. Unele state membre nu au prevăzut în mod explicit protecția persoanelor care efectuează raportări către instituțiile UE.

Articolul 15 din directivă stabilește condițiile pentru protecția divulgărilor publice.

În mod specific, **articolul 15 alineatul (1) litera (b)** stabilește condițiile pentru efectuarea divulgărilor publice directe, și anume fără să fi raportat mai întâi intern și extern sau cel puțin extern. Acesta prevede ca persoanele să aibă motive întemeiate să considere că: (i) încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public sau (ii) în cazul raportării externe, există un risc de represalii sau există o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace. Acesta enumeră, de asemenea, circumstanțele specifice care constituie cazuri ce intră sub incidența punctelor (i) sau (ii), cum ar fi situațiile în care există riscul unui prejudiciu ireversibil sau în care probele pot fi disimulate ori distruse.

Mai multe state membre nu au transpus circumstanțele constitutive prevăzute la articolul 15 alineatul (1) litera (b). Câteva dintre ele au definit în mod incorect situația de pericol pentru interesul public sau riscul de represalii.

3.3. Canalele și procedurile de raportare

3.3.1. Canale și proceduri interne de raportare

Articolul 8 din directivă definește entitățile juridice din sectorul privat și din sectorul public care trebuie să instituie canale și proceduri pentru raportarea internă. Acesta stabilește, de asemenea, condițiile în care astfel de canale pot fi partajate sau gestionate extern de către un terț.

Articolul 8 alineatul (3) impune tuturor entităților juridice din sectorul privat care au cel puțin 50 de lucrători să instituie canale interne. **Articolul 8 alineatul (6)** permite entităților juridice private care au între 50 și 249 de lucrători să partajeze resurse pentru primirea raportărilor informațiilor și realizarea investigațiilor, cu scopul de a reduce sarcinile pentru aceste entități. Câteva state membre au extins în mod incorect flexibilitatea prevăzută la articolul 8 alineatul (6) și la entitățile mai mari. Mai precis, acestea au permis grupurilor de întreprinderi să instituie canale de raportare numai la nivel de grup, scutind astfel toate entitățile care aparțin aceluiași grup de obligația de a-și înființa propriul canal intern. Acest fapt contravine obiectivului directivei de a asigura accesibilitatea și proximitatea canalelor pentru potențialii avertizori.

Articolul 9 stabilește cerințele aplicabile procedurilor interne de raportare. Diferitele elemente ale acestei dispoziții, cum ar fi obligația de a întreprinde cu diligență acțiuni subsecvente raportărilor sau intervalele de timp pentru confirmarea de primire sau pentru întâlnirile față în față, nu au fost transpuse corect în majoritatea statelor membre.

3.3.2. Canale și proceduri externe

Articolul 11 stabilește obligațiile de a institui canale externe de raportare și de a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor.

Unele dintre aceste obligații au fost transpuse incorect. Un stat membru exclude întreprinderea unor acțiuni subsecvente raportărilor privind încălcările săvârșite cu mai mult de 2 ani în urmă, o limitare temporală care subminează eficacitatea directivei în ceea ce

privește consolidarea asigurării respectării dreptului Uniunii. Câteva state membre nu oferă securitatea juridică necesară în ceea ce privește autoritățile competente desemnate.

Articolul 11 alineatul (6) stabilește obligații specifice pentru autoritățile care primesc raportări și care nu au competența de a le aborda. Aproximativ jumătate dintre statele membre au transpus directiva în mod incorect. Acesta este, de exemplu, cazul în care impun aceste obligații numai anumitor autorități; în cazul în care omit obligația de a transmite raportările autorităților competente într-un termen rezonabil, în mod securizat sau omit obligația de a informa fără întârziere persoana care efectuează raportarea.

3.3.3. Tratarea raportărilor anonime

În conformitate cu articolul 6 alineatul (2), directiva nu afectează competența statelor membre de a decide dacă entitățile juridice din sectorul privat sau din sectorul public și autoritățile competente sunt obligate să accepte raportări anonime și să întreprindă acțiuni subsecvente acestora. Comisia subliniază că, în cazul în care statele membre impun o astfel de obligație de a accepta raportări anonime, aceste rapoarte trebuie tratate la fel ca toate celelalte rapoarte, în ceea ce privește drepturile procedurale ale persoanelor care efectuează raportările și în ceea ce privește obligațiile entităților și autorităților de a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor.

Aproximativ jumătate din legile de transpunere reglementează raportările anonime, majoritatea impunând obligația de a accepta și de a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor anonime autorităților competente sau, în sens mai larg, tuturor entităților juridice care gestionează canale de raportare. Cu toate acestea, câteva dintre legile respective prevăd derogări de la cerințele directivei, de exemplu pentru confirmarea de primire și feedback sau pentru întreprinderea de acțiuni subsecvente. Un stat membru prevede o procedură complet diferită pentru tratarea și întreprinderea de acțiuni subsecvente raportărilor anonime.

3.3.4. Obligația de a păstra confidențialitatea

Articolul 16 stabilește cerințele de confidențialitate aplicabile atât raportării externe, cât și raportării interne pentru a proteja identitatea persoanelor care efectuează raportări. În aceeași ordine de idei, **articolul 5 punctul 8** impune ca orice asistență furnizată de facilitatori să fie confidențială.

Articolul 16 alineatul (1) impune statelor membre să se asigure că identitatea persoanei care efectuează raportarea nu este divulgată nimănui, fără consimțământul explicit al acesteia, în afară de membrii autorizați ai personalului care au competența de a primi raportări și de a întreprinde acțiuni subsecvente acestora. **Articolul 16 alineatul (2)** stabilește condițiile pentru derogările de la obligația de confidențialitate. O serie de state membre au transpus în mod incorect această derogare, de exemplu prin omiterea trimiterii la contextul investigațiilor sau al procedurilor judiciare. O serie de state membre nu au transpus în mod corect garanțiile sub incidența cărora intră utilizarea acestei derogări în temeiul **articolului 16 alineatul (3)**, de exemplu, faptul că persoana care efectuează raportarea este informată *înainte* ca identitatea sa să fie divulgată sau că autoritatea competentă le trimite o declarație în care explică motivele divulgării.

În ceea ce privește **articolul 5 punctul 8**, o serie de state membre au transpus noțiunea de „facilitatori”, omițând cerința de confidențialitate. Acest aspect aduce atingere confidențialității identității atât a persoanelor care efectuează raportări, cât și a persoanelor vizate. De asemenea, aduce atingere rolului facilitatorilor în procesul de raportare, deoarece aceștia ar putea fi asimilați destinatarilor divulgărilor publice.

3.4. Măsuri de protecție și de sprijin

Articolele 19-23 stabilesc măsurile de protecție și de sprijin pentru persoanele menționate la articolul 4, precum și pentru persoanele vizate de raportări sau divulgări publice.

3.4.1. Interdicția represaliilor

Articolul 19 impune statelor membre să interzică orice formă de represalii, inclusiv amenințări și tentative de represalii, și prevede o listă neexhaustivă, dar constitutivă a măsurilor de represalii interzise.

O serie de state membre au omis interzicerea amenințărilor și a tentativelor de represalii. Câteva state membre au transpus articolul 19 printr-o interdicție generică a represaliilor, fără a reproduce lista prevăzută la acest articol. Aproximativ jumătate dintre statele membre care au inclus o listă orientativă a tipurilor de comportament interzise au omis sau au transpus în mod incorect anumite forme de represalii enumerate la prezentul articol.

3.4.2. Măsuri de sprijin

Articolul 20 impune statelor membre să asigure accesul la măsurile de sprijin, în special: (i) informații și consiliere cuprinzătoare și independente, gratuite; (ii) asistență efectivă din partea autorităților competente și (iii) asistență juridică.

Unele state membre nu asigură accesul la consiliere individuală, ci solicită doar ca informațiile să fie puse la dispoziție pe un site web. O serie de legi de transpunere nu asigură acordarea unei asistențe efective de către autoritățile competente. O serie de state membre nu includ trimiteri încrucișate la legislația aplicabilă privind asistența judiciară, creând astfel insecuritate juridică.

Articolul 20 alineatul (2) acordă statelor membre opțiunea de a prevedea asistență financiară și alte măsuri de sprijin în cadrul procedurilor judiciare. Câteva state membre au oferit sprijin financiar în anumite condiții, de exemplu în cazul unei deteriorări grave a situației financiare a persoanei care efectuează raportarea, în timp ce sprijinul psihosocial este prevăzut și în unele state membre.

3.4.3. Măsuri pentru protecția împotriva represaliilor și măsuri de remediere

Articolul 21 stabilește măsurile pentru protecția împotriva represaliilor, inclusiv cazurile de exonerare de răspundere și inversarea sarcinii probei, precum și măsurile de remediere, inclusiv măsuri provizorii și despăgubiri. **Articolul 23 alineatul (2)** prevede măsuri de reparare a prejudiciilor suferite de persoanele vizate.

Articolul 21 alineatul (2) scutește, în anumite condiții, persoanele care efectuează raportări de răspunderea pentru încălcarea restricțiilor privind divulgarea de informații, cum ar fi clauzele de fidelitate sau acordurile de confidențialitate. Această dispoziție a fost transpusă incorect în mai multe state membre care prevăd condiții suplimentare, de exemplu impunând ca persoana care efectuează raportarea să fi acționat cu bună-credință sau să nu aplice exonerarea de răspundere în cazul raportărilor în anumite domenii de drept sau al divulgărilor publice.

Articolul 21 alineatul (7) primul paragraf prevede exonerarea de orice răspundere în cadrul procedurilor judiciare, inclusiv în ceea ce privește defăimarea, încălcarea normelor de protecție a datelor, divulgarea secretelor comerciale sau cererile de compensare. Majoritatea statelor membre au restrâns domeniul de aplicare al acestei exonerări, de exemplu prin excluderea (i) facilitatorilor sau a persoanelor terțe care au legături cu persoana care efectuează raportarea, (ii) anumitor tipuri de proceduri judiciare sau (iii) divulgărilor publice. Articolul 21 alineatul (7) al doilea paragraf precizează condițiile pentru exonerarea de răspundere în cazul în care informațiile privind încălcările raportate sau divulgate public includ secrete comerciale. O serie de state membre au transpus în mod incorect cerința ca divulgarea secretelor comerciale să fie considerată legală în temeiul legislației UE aplicabile în cazul în care persoana care a raportat sau a divulgat public aceste informații îndeplinește condițiile directivei.

Articolul 21 alineatul (3) prevede exonerarea de răspundere în cazul faptelor săvârșite pentru dobândirea informațiilor care sunt raportate sau divulgate public sau pentru accesul la acestea, cu excepția cazului în care acestea constituie infracțiuni autonome, și anume nu au legătură cu raportarea sau divulgarea publică sau nu sunt necesare pentru dezvăluirea unei încălcări. Aproximativ jumătate dintre statele membre au transpus în mod incorect această dispoziție, în majoritatea cazurilor omițând cerința referitoare la noțiunea „autonom”, privând astfel scutirea de eficacitatea sa.

Articolul 21 alineatul (5) stabilește o inversare a sarcinii probei în cadrul procedurilor legate de represalii împotriva persoanei care efectuează raportarea, și anume impune persoanei care a luat măsura prejudiciabilă sarcina de a dovedi faptul că măsura nu a avut niciun fel de legătură cu raportarea. O serie de state membre au transpus în mod incorect această dispoziție, de exemplu solicitând persoanei care efectuează raportarea să dovedească legalitatea raportării sau să stabilească *prima facie* că a fost luată o anumită măsură ca represalii pentru raportare. Într-un stat membru, inversarea sarcinii probei se aplică numai pentru o perioadă de 2 ani.

În conformitate cu **articolul 21 alineatele (6) și (8)**, persoanele care au suferit represalii trebuie să aibă acces la măsuri de remediere, inclusiv la măsuri provizorii, precum și la măsuri pentru compensarea prejudiciilor. O serie de legi naționale nu au transpus în mod adecvat dispozițiile privind măsurile provizorii și compensațiile. În special, aceste legi nu prevăd măsuri provizorii sau creează insecuritate juridică prin neincluderea trimiterilor încrucișate la dispozițiile generale aplicabile. În plus, în câteva cazuri, compensațiile se limitează la despăgubiri în echivalent monetar, în timp ce unele legi nu garantează că măsurile de remediere sunt accesibile tuturor persoanelor care au dreptul la protecție.

Articolul 23 alineatul (2) impune statelor membre să prevadă măsuri pentru compensarea prejudiciilor suferite de persoanele vizate în cazul în care persoanele care efectuează raportări au efectuat, în cunoștință de cauză, raportări false sau au divulgat public informații false. Aproximativ jumătate dintre statele membre nu au transpus în mod corespunzător această dispoziție, de exemplu prin faptul că nu au inclus trimiteri încrucișate adecvate la legislația aplicabilă.

3.4.4. Sancțiuni

Potrivit articolului 23 alineatele (1) și (2), statele membre trebuie să prevadă sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru persoanele care împiedică sau încearcă să împiedice raportarea, iau măsuri represive sau introduc acțiuni vexatorii împotriva persoanelor care au dreptul la protecție,

încalcă obligația de a menține confidențialitatea privind identitatea persoanelor care efectuează raportări și a persoanelor care efectuează, în cunoștință de cauză, raportări false sau divulgă public informații false.

O serie de state membre: (i) au definit comportamentul sancționat în termeni vagi, de exemplu prin sancționarea încălcărilor sau a abuzurilor legislației naționale de transpunere în general sau (ii) au introdus sancțiuni care par a avea un nivel prea scăzut pentru a fi considerate disuasive. Câteva state membre nu au transpus în mod corect sancțiunile pentru „încercările" de a împiedica raportarea sau au definit noțiunea de „piedică" prin intermediul unei liste exhaustive, limitând astfel noțiunea. Sancțiunile pentru represalii au fost, în general, transpuse corect, cu câteva probleme de conformitate cauzate de: (i) lipsa securității juridice cu privire la ceea ce constituie un comportament sancționabil, (ii) amenzi scăzute ineficace sau (iii) sancționarea represaliilor numai împotriva persoanelor care efectuează raportări și nu împotriva altor categorii menționate la articolul 4 (cum ar fi facilitatorii). O serie de state membre nu au transpus în mod corect sancțiunile pentru acțiunile vexatorii prin faptul că nu au stabilit o sancțiune specifică sau nu au inclus o trimitere încrucișată la alte acte legislative relevante. Sancțiunile pentru încălcarea confidențialității au fost transpuse în mod incorect în unele cazuri, de exemplu din cauza lipsei unor trimiteri încrucișate adecvate la legislația aplicabilă.

4. CONCLUZIE

Adoptarea directivei a vizat îmbunătățirea asigurării respectării dreptului Uniunii prin facilitarea raportării încălcărilor și prin asigurarea unei protecții solide persoanelor care efectuează raportări. Directiva oferă valoare adăugată prin stabilirea unor standarde comune clare care să abordeze situația anterioară de protecție fragmentată și inegală în întreaga UE și în toate domeniile de politică.

Asigurarea securității juridice este esențială în acest scop. Oamenii trebuie să fie în măsură să înțeleagă pe deplin întinderea drepturilor lor și condițiile pentru protecție. Aceștia trebuie să fie în măsură să ia decizii în cunoștință de cauză dacă și cum să efectueze raportări sau să facă o divulgare publică, fără a risca „să fie neluați în seamă" din cauza caracterului vag sau ambiguu al normelor aplicabile.

Toate statele membre au transpus principalele dispoziții ale directivei, de exemplu în ceea ce privește condițiile pentru protecție, cerințele pentru instituirea și funcționarea canalelor interne și externe de raportare, interzicerea represaliilor și măsurile de protecție și sprijin pentru persoanele care efectuează raportări. Majoritatea statelor membre au extins regimul de protecție al directivei la alte domenii ale dreptului intern. O serie de state membre au prevăzut măsuri suplimentare de sprijin, cum ar fi asistența financiară și psihologică acordată persoanelor care efectuează raportări.

Deși recunoaște eforturile depuse de statele membre până în prezent, Comisia regretă transpunerea cu mare întârziere în ansamblu a directivei. După cum a admis Curtea, neadoptarea dispozițiilor necesare pentru a asigura transpunerea completă și precisă a prezentei directive este deosebit de gravă, având în vedere importanța sa pentru protejarea interesului public[15]. Comisia subliniază că lipsa unor canale de raportare confidențiale și a unei protecții adecvate are un efect disuasiv asupra potențialilor avertizori, cu efecte negative care depășesc cu mult granițele directivei în sine. Aceasta subminează atât aplicarea efectivă a tuturor actelor juridice ale UE care intră în domeniul său de aplicare material, cât și libertatea de exprimare.

În plus, prezentul raport arată că transpunerea directivei trebuie îmbunătățită în anumite domenii-cheie, cum ar fi domeniul de aplicare material, condițiile pentru protecție și măsurile de protecție împotriva represaliilor, în special exonerarea de răspundere și sancțiunile.

Comisia va continua să evalueze respectarea directivei de către statele membre și va lua măsurile adecvate pentru a asigura transpunerea deplină și corectă a acesteia în întreaga UE, inclusiv prin inițierea unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dacă este necesar.

După o perioadă suficientă de punere în aplicare și nu mai târziu de 2026, Comisia va prezenta Parlamentului European și Consiliului raportul menționat la articolul 27 alineatul (3), evaluând funcționarea directivei și având în vedere necesitatea unor măsuri suplimentare, inclusiv a unor modificări în vederea extinderii domeniului său de aplicare la alte acte ale UE sau la alte domenii.

[15] A se vedea hotărârea în cauza C-147/23, citată anterior, punctele 73 și 97.