SPECIFICUL JURISPRUDENŢEI CURŢII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎN SPEŢELE DE WHISTLE – BLOWING

SÂRCU Diana [*]
NICA Alexandra [**]

ОСОБЕННОСТИ ЮРИСПРУДЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПО ДЕЛАМ О РАЗОБЛАЧЕНИИ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Европейский суд по правам человека развил особенную юриспруденцию по делам о разоблачении служебной информации служащими и/или работниками государственных и частных учреждений, включив их в категорию лиц, обладающих защитой гарантируемой 10 ст. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Понятие разоблачения служебной информации („whistle - blowing"), предполагает разглашение широкой общественности конфиденциальной и/или секретной информации работодателя работниками государственных и частных учреждений. Для практики Европейского суда данное понятие является относительно новым. Первое решение против Молдовы о защите государственного служащего – руководителя пресс-службы Генеральной прокуратуры, передавшего газетному изданию письма компрометирующего свойства вице-председателя Парламента, было принято в 2008 г. (Гужа против Молдовы), ему предшествовал пересмотр практики Суда.

Для данного явления характерно отсутствие в большинстве государств-членов Совета Европы комплексного законодательства о защите разоблачителей, хотя многие нормы, отражающие различные аспекты их деятельности, нашли свое отражение в законах, регулирующих трудовые отношения, уголовный процесс, деятельность СМИ, и в конкретных мерах по борьбе с коррупцией. Это характерно и для Республики Молдова, где не существует отдельной законодательной базы, регламентирующей положение служебных разоблачителей, их права и обязанности, возможные и обязательные гарантии, предоставленные им; а также обеспечивающей защиту прав лиц затрагиваемых разоблачением.

В Резолюции 1729 (2010) Совета Европы, Парламентская Ассамблея призывает все государства-члены провести анализ своего законодательства о защите разоблачителей, руководствуясь определенными принципами, направленными на создание и развитие кодифицированных норм о защите разоблачителей, наказании за недобросовестные обвинения, надлежащим расследовании разоблаченных проблем, регулировании использования внутренних и внешних каналов для разоблачения, а также других аспектов этого явления. Данная Резолюция относится также и к Республике Молдова.

В деле Гужа Европейский Суд обозначил 6 основополагающих критериев и/или принципов всестороннего анализа ввиду установления адекватной степени защиты разоблачителю служебной информации. Эти критерии до недавнего времени применялись по умолчанию и к делам о разоблачении служебной информации работниками частного негосударственного сектора. В решении по делу Хайниш против Германии (от 21 июля 2011 г.), где заявителем был медицинский работник учреждения по уходу за престарелыми людьми, Суд прямо указал на применение принципов защиты разоблачителя, установленных в своей практике, по отношению к работникам частного сектора. Таким образом, Европейский Суд не разделяет разоблачителей служебной информации по признаку принадлежности к государственным или частным структурам, обе категории лиц обладают равной степенью защиты.

Суд придерживается следующих критериев и/или принципов анализа для установления адекватной степени защиты: общественный интерес к информации преданной гласности, возможность заявителя

[*] ***SÂRCU Diana*** - Doctor în drept, conferenţiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova. (***SARCU Diana*** - Doctor of law, Associate Professor, The Moldova State University; ***СЫРКУ Диана*** - Кандидат юридических наук, доцент, Молдавский государственный университет).

[**] ***NICA Alexandra*** - **M**asterandă, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova. (***НИКА Александра*** - Юридический факультет, Молдавский государственный университет; ***NICA Alexandra*** - The Moldova State University).

использовать альтернативные каналы для предания информации гласности, подлинность обнародованной информации, вред причиненный работодателю, добросовестное поведение заявителя, суровость наложенного взыскания.

SPECIFIC FEATURES OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS CASE LAW IN CASES ON WHISTLE – BLOWING

The European Court of Human Rights developed a particular case – law in cases on whistle – blowing with reference to public and private sector servants and employees, including them in the category of art. 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms protection beneficiaries. The concept of whistle – blowing presumes disclosure of internal information received in confidence and/or secrecy of the employer by the employee of state or private institutions. In the European Court case – law it is a relative recent concept, the first judgment versus Moldova on protection of a state servant – head of the press department of the Prosecutor's General office who furnished two compromising letters of the deputy speaker of the Parliament to a newspaper – was held in 2008 (Guja v. Moldova) and constituted a reversal of the Court case – law.

This phenomenon is characterized by the lack of most member states of the Council of Europe to have comprehensive laws for the protection of whistle-blowers, though many have rules covering different aspects of whistle-blowing in their laws governing employment relations, criminal procedures, media and specific anti-corruption measures. This is also the case of the Republic of Moldova, where a distinct legal base regulating the situation of whistle-blowers, their rights and duties, possible and compulsory guarantees to apply to them; as the protection measures for people affected by the disclosure does not exist. In the Resolution 1729 (2010) of the Council of Europe the Parliamentary Assembly invites all member states to review their legislation concerning the protection of whistle-blowers, keeping in mind some guiding principles directed to adoption and development of codified rules to protect whistle-blowers, appropriate protection against accusations made in bad faith, proper investigation of disclosed problems, settlement of making use of internal and external whistle – blowing channels, as well as regulation of other aspects of the phenomenon. This Resolution naturally vises the Republic of Moldova. But we should underline the inexistence of a full and multilateral analysis of whistle – blowing in our country, it leading to a long perspective of European standards' implementation and results' obtainment.

In Guja case the European Court formulated 6 basic criteria and/or principles of a complex analysis in order to establish the correct level of a whistler-blower's protection. Until recently these principles were applied mutatis mutandis to the whistle – blowing cases in private sector. In the judgment on Heinisch v. Germany case (from 21 July 2011), where the applicant was a geriatatic nurse of an institution of the elderly care and assistance; the Court expressly stipulated the application of whistler-blower's protection principles of its case – law to the employees of the private area. So, the European Court makes not a distinction between whistler-blowers because of their public or private workplace, both categories enjoying the same level of protection.

The Court settles its ration on the following criteria and/or principles in order to determine the adequate level of protection guaranteed by the art.10: the public interest in the disclosed information, the possibility of the applicant to have alternative channels for making the disclosure, the authenticity of the disclosed information, the detriment to the employer, action of the applicant in good faith, the severity of the sanction.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare Curtea sau Înalta Curte) a dezvoltat o jurisprudenţă particulară în legătură cu situaţiile de dezvăluire a informaţiilor de către angajaţi sau salariaţi, aceştia din urmă dobândind protecţia oferită de articolul 10 al Convenţiei Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale (în continuare Convenţia)[56], care protejează în primul său paragraf libertatea de exprimare: „Orice persoană are dreptul la exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei fără autorităţile publice şi fără a ţine seama se frontieră (...)". Al doilea paragraf limitează exercitarea absolută a acestei libertăţii în situaţii prevăzute de lege şi necesare într-o societate democratică pentru atingerea unor scopuri legitime: „Exercitarea acestor libertăţi ce comportă îndatoriri şi responsabilităţi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, restrângeri sau sancţiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia reputaţiei sau a drepturilor altora,

[56] Convenţia Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950 [On-line]: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E7126929-2E4A-43FB-91A3-B2B4F4D66BEC/0/ROU_CONV.pdf (vizitat 20.08.2011).

pentru a împiedica divulgarea de informaţii confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti."

Conceptul de „*whistle - blowing*" presupune dezvăluirea publicului larg a informaţiilor confidenţiale şi/sau secrete de către salariaţi sau angajaţi ai diverselor instituţii publice şi private.

În practica Înaltei Curţi acest concept este relativ nou, prima speţă cu care a fost sesizată Curtea contra Moldovei întru protecţia denunţătorilor informaţiilor interne dezvăluite în mod public cu referire la funcţionari publici a fost soluţionată în 2008 (*Guja c. Moldovei*) şi a constituit în substanţă un reviriment jurisprudenţial. Curtea a specificat că: "nu a examinat cauze în care un funcţionar a dezvăluit, în mod public, informaţii interne. În această măsură, această cauză ridică o chestiune nouă...."[57].

În general, majoritatea statelor Consiliului Europei nu dispun de prevederi clare pentru protecţia denunţătorilor, deşi legislaţiile multor din ele conţin norme care reglementează diverse aspecte de *whistle - blowing* în raporturi de muncă, proceduri de anchetă, norme vizând mass –media şi măsuri de anti – corupţie[58].

Ţinem să remarcăm că acesta este şi cazul Republicii Moldova, unde nu există o legislaţie distinctă care să reglementeze situaţia denunţătorilor de informaţii de serviciu, să stabilească drepturi şi obligaţii pentru această categorie particulară de persoane, să le ofere garanţii sau să le stabilească măsuri de protecţie; precum şi să asigure protecţia drepturilor altor persoane cărora li se aduce atingere prin *whistle – blowing*.

În Rezoluţia 1729 (2010) a Consiliului Europei, Adunarea Parlamentară a CE invită toate statele membre să-şi revadă propria legislaţie referitoare la protecţia denunţătorilor, ţinând cont de anumite principii diriguitoare şi anume:

- Legislaţia reglementând *whistle – blowing* trebuie să fie clară. Conceptul denunţărilor protejate trebuie să includă toate mesajele, denunţate cu bună-credinţă, vizând diferite categorii de acte ilicite, respectiv toate încălcările grave ale drepturilor omului care afectează sau pun în pericol viaţa, sănătatea, libertatea sau oricare alte interese legitime ale indivizilor în calitate de subiecţi ai administraţiei publice sau contribuabili, acţionari, angajaţi sau clienţi ai întreprinderilor private.

- Legislaţia trebuie să vizeze denunţătorii de informaţii interne din sectoarele public şi privat, incluzând membrii forţelor armate şi a serviciilor speciale.

- Legislaţia trebuie să fie codificată, conţinând reglementări relevante din diferite domenii ale dreptului, precum dreptul muncii (în special protecţia împotriva concedierilor injuste sau altor forme de presiuni la serviciu), dreptul penal şi procesual penal (protecţia împotriva stabilirii pedepselor penale pentru defăimare sau divulgări de secrete de stat sau comerciale şi protecţia martorilor), dreptul mass-mediei (în special vizând protecţia surselor jurnalistice), măsuri specifice de anti-corupţie (precum cele prevăzute de Convenţia civilă asupra corupţiei a Consiliului Europei – STE No. 174).

- Legislaţia referitoare la *whistle – blowing* trebuie să se focuseze pe promovarea unei alternative sigure a tăcerii.

- Legislaţia trebuie să stabilească stimulări potrivite pentru factorii de decizie de stat şi privaţi şi să implementeze în interior proceduri vizând *whistle – blowing* care să asigure că: dezvăluirile care ţin de probleme posibile se investighează în modul cuvenit şi informaţia relevantă ajunge la conducătorul superior în termeni potriviţi, trecând peste ierarhia obişnuită dacă este necesar, identitatea denunţătorului este dezvăluită doar cu acordul său sau în scopul prevenirii unei ameninţări grave şi eminente interesului public, legislaţia protejează pe orice persoană care utilizează canale interne pentru a denunţa cu bună-credinţă cauze de presiune la serviciu (concedieri injuste, hărţuiri sau oricare alt tip de tratament punitiv sau discriminator). În cazul în care canalele interne lipsesc, nu funcţionează adecvat sau în mod rezonabil sunt considerate a nu funcţiona adecvat dată fiind natura problemei ridicate de denunţător, se prescrie

[57] *Guja contra Moldovei*, hotărâre din 12 februarie 2008, paragraf 72. [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=76267052&skin=hudoc-fr&action=request, (vizitat 20.08.2011).

[58] Rezoluţia 1729 (2010) a Consiliului Europei Protection of „whistle - blowers", disponibilă pe site oficial al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, art. 4. [On-line]: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm (vizitat 20.08.2011).

protecţia surselor externe, incluzând mass-media. Oricare informator se consideră a fi acţionat cu buna-credinţă dacă avea motive rezonabile să creadă că informaţia dezvăluită a fost veridică, chiar dacă mai târziu se stabileşte că situaţia este alta, dar se dovedeşte că persoana nu a urmărit careva scop ilegitim sau non-etic.

- Legislaţia pertinentă trebuie să prevadă denunţătorilor de bună-credinţă protecţie certă împotriva oricărei forme de presiuni printr-un mecanism coercitiv de investigare a plângerilor denunţătorului şi de stabilire a unor măsuri de corectare a situaţiei pentru angajator, inclusiv adoptarea de măsuri provizorii până la pronunţarea hotărârii, precum şi plata de despăgubiri dacă efectele presiunilor nu pot fi eliminate în mod rezonabil. De asemenea trebuie prevăzute în lege consecinţe negative pentru acei care exercită presiuni asupra denunţătorilor prin acordarea posibilităţii înaintării acţiunii reconvenţionale întru demiterea lor sau sancţionarea în oricare alt mod.

- Cadrul legal instituţional referitor la *whistle – blowing* trebuie să prevadă pedeapsa pentru acuzaţii făcute cu rea-credinţă.

- Prevederile referitoare la sarcina probaţiunii trebuie să instituie obligaţia angajatorului să prezinte probe pertinente că măsurile negative luate faţă de denunţător nu au fost cauzate de dezvăluirile acestuia.

- Implementarea şi impactul legislaţiei referitoare la protecţia efectivă a denunţătorilor trebuie să fie supravegheate şi evaluate la intervale rezonabile de instituţii independente[59].

Cadrul legal respectiv îndreptat spre dezvoltare şi adoptare, precum şi asigurare, supraveghere, control, coerciţie şi remediere în domeniul protecţiei denunţătorilor de informaţii interne propus statelor – membre ale Consiliului Europei – se referă în mod natural şi la Republica Moldova, care de rând cu altele trebuie să atingă aceste obiective propuse. Cu toate acestea, din cauza lipsei unei cercetări adecvate şi complexe a fenomenului de *whistle - blowing* în ţara noastră suntem de părerea că procesul implementării standardelor europene va fi unul de durată şi rezultatele concrete ale protecţiei denunţătorilor nu vor fi văzute decât într-o perspectivă îndelungată.

Pe de altă parte, este de remarcat faptul că protecţia denunţătorilor la nivelul Republicii Moldova, în prim plan, se referă la protecţia persoanelor din domeniul public, graţie situaţiei politice în care ne aflăm, şi doar în plan secund se referă la protecţia persoanelor, care dezvăluie informaţii interne comerciale, atât din cauza lipsei de companii mari purtătoare de asemenea secrete comerciale interne, cât şi a unui precedent judiciar practic inexistent în domeniul respectiv.

Totuşi abordarea particulară a denunţătorilor de informaţii de serviciu confidenţiale se configurează ca un fenomen relativ nou, accelerând în ultima perioadă atât la nivel de societate internă, cât şi internaţională, fiind inspirat, dar şi îndreptat în mod special spre combaterea corupţiei la nivel de state şi de comunitate internaţională.

Amintim că imboldul dezvoltării practicii Înaltei Curţi în domeniul *whistle – blowing* a fost dat anume de statul nostru şi că în speţa *Guja c. Moldovei* a statutat Marea Cameră, pronunţând hotărârea cu unanimitate de voturi. În această cauză, Curtea pentru prima dată a examinat o situaţie când un funcţionar public, angajat al Procuraturii Generale, a denunţat o încălcare a articolului 10 pentru faptul că a fost concediat din motive că a divulgat presei informaţii confidenţiale. Este clar de la sine că Înalta Curte analizează minuţios fiecare detaliu în speţele vizând dezvăluiri de informaţii confidenţiale la adoptarea raţionamentului final. O asemenea analiză se fundamentează pe evaluarea mai multor criterii certe care permit atât stabilirea corectă a situaţiei faptice, cât şi formulare de concluzii juste.

Regula generală se deduce din sintagma: "Curtea consideră că semnalarea de către un funcţionar public sau un angajat din sectorul public a unui comportament ilegal sau a unei infracţiuni la locul de muncă ar trebui, în anumite circumstanţe, să se bucure de protecţie. Acest lucru ar putea fi cerut atunci când angajatul sau funcţionarul public în cauză este singura persoană sau face parte dintr-o categorie mică de persoane care cunoaşte ceea ce se întâmplă la serviciu şi este, astfel, cea mai bine plasată să acţioneze în interesul public prin alertarea angajatorului sau a publicului larg"[60]. Regula enunţată se aplica până recent *mutatis mutandis* şi speţelor eventuale vizând domeniul respectiv, dar cu referinţă la sectorul privat.

[59] Ibidem, art. 6 paragrafe 1, 2, 3, 4.
[60] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragraf 72.

Speţa *Heinisch contra Germaniei* (hotărârea din 21 iulie 2011) s-a referit la protecţia denunţătorului de informaţii din sectorul instituţiilor medicale, reclamanta, infirmieră, fiind angajata unei societăţi specializate pe îngrijirea medicală şi asistenţă acordată persoanelor în vârstă, acţionarul majoritar al societăţii fiind Landul Berlinului – unitate administrativ-teritorială. Înalta Curte s-a condus de principii şi reguli de raţionament în stabilirea protecţiei şi gradului acesteia identice cu cele referitoare la sectorul public. Mai mult ca atât, Înalta Curte a statutat: „Curtea reiterează că angajaţii au faţă de angajator obligaţia de loialitate, reticenţă şi discreţie... Dacă o asemenea obligaţie de loialitate poate fi cerută faţă de funcţionari publici şi angajaţii sectorului public, făcând comparaţie cu raporturile de muncă de drept privat, Curtea găseşte fără îndoială această obligaţie fiind o trăsătură caracteristică a raporturilor private. Deci Curtea se alătură opiniei Guvernului că principiile şi criteriile stabilite în jurisprudenţa Curţii cu referire la estimarea libertăţii de exprimare a angajatului în semnalarea unei conduite ilegale sau infracţiuni vizând angajatorul cu protecţia reputaţiei şi intereselor comerciale ale celui din urmă de asemenea sunt aplicabile şi speţei în cauză”[61].

Prin urmare, Înaltă Curte nu face careva diferenţiere în acordare de protecţie denunţătorilor informaţiilor din sectorul privat în comparaţie cu cei din sectorul public, ambele categorii beneficiind de un grad egal de protecţie, limitele protecţiei deja stabilindu-se pentru fiecare caz separat graţie situaţiei faptice unice.

În general în definitivarea raţionamentului pentru speţe de *whistle – blowing* Curtea se conduce de cele 6 criterii şi principii enunţate în speţa *Guja* indiferent de elementele calitative sau cantitative ale speţei. Criteriile şi/sau principiile care urmează a fi analizate în soluţionarea unei speţe de dezvăluire a informaţiilor interne de către angajaţi sunt:

1) Interesul public în informaţia dezvăluită

La stabilirea proporţionalităţii unei ingerinţe în libertatea de exprimare trebuie de atras o deosebită atenţie interesului public faţă de informaţia dezvăluită, căci dezbaterile cu privire la chestiuni de interes public se bucură de o protecţie particulară sporită, marja de apreciere a statului prevăzută de art. 10 paragraf 2 fiind restrânsă în ceea ce priveşte restricţionarea dezbaterilor cu privire la asemenea chestiuni.

În speţa *Guja* Înalta Curte a statutat că separaţia puterilor, comportamentul necorespunzător al unui politician de rang înalt şi atitudinea Guvernului faţă de brutalitatea poliţiei fără îndoială constituie chestiuni foarte importante într-o societate democrată despre care publicul are un interes legitim de a fi informat [62]. În speţa *Heinisch*, spre comparaţie, Înalta Curte a statutat că deficienţele în tratamentul pacienţilor vârstnici din instituţiile de îngrijire prezintă un interes public deosebit graţie numărului crescând de populaţie vârstnică, poziţiei vulnerabile a pacienţilor respectivi, precum şi prevenirii unor abuzuri posibile în această sferă[63].

Concluzionăm că în abordarea criteriului respectiv Înalta Curte dezbate caracterul obiectiv de importanţă a informaţiei dezvăluite pentru membrii societăţii în general, precum şi pentru unele categorii de persoane care se bucură de un tratament special din partea societăţii şi/sau statului.

2) Posibilitatea reclamantului de a dispune de mijloace alternative pentru a face dezvăluirea

În lumina obligaţiei de discreţie pe care o datorează angajaţii, dezvăluirea trebuie făcută în primul rând superiorului sau altei autorităţi sau instituţii competente. Doar în situaţia când acest lucru este imposibil sau în mod clar nerezonabil, mesajul ar putea, ca o ultimă opţiune, să fie dezvăluită publicului larg. Deci trebuie estimată existenţa reală a mijloacelor efective în remedierea ilegalităţii care este denunţată.

Spre exemplu, în speţa *Guja* Curtea a decis că datorită circumstanţelor existente, şi anume lipsei de prevederi normative cu privire la raportarea iregularităţilor de către angajaţi, statutul persoanei vizate de dezvăluire – vicepreşedinte al Parlamentului şi cunoaşterii informaţiei de superiorul reclamantului –

[61] *Heinisch contra Germaniei*, hotărâre din 21 iulie 2011, disponibilă pe site oficial al Curţii, paragraf 64. [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=28274/08%20%7C%20Heinisch%20%7C%20v.%20%7C%20Germany&sessionid=76172075&skin=hudoc-en (vizitat 20.08.2011).

[62] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragraf 88.

[63] *Heinisch contra Germaniei*, precitată, paragraf 71.

procurorul general; dezvăluirea externă, chiar şi unui ziar, putea fi justificată[64]. În speţa *Heinisch* Curtea a concluzionat că în circumstanţele utilizării de către reclamantă a mijloacelor interne de raportare, informării instituţiilor de control din domeniul îngrijirii persoanelor în vârstă, neameliorării în nici un fel a situaţiei existente raportate, precum şi inexistenţei unei baze legislative în investigarea plângerilor denunţătorilor şi a adoptării de măsuri corective pentru angajatori în Germania; recurgerea la mijloace externe şi anume formulare de plângere în pornirea urmării penale poate fi justificată[65].

Concluzionăm că vizavi de criteriul enunţat Înalta Curte analizează existenţa reală a căilor de raportare a iregularităţilor la nivel intern, precum şi rezonabilitatea utilizării unor asemenea căi ca denunţarea, dar şi opţiunea şi corectitudinea recurgerii la mijloace externe, inclusiv mass – media.

3) Autenticitatea informaţiei dezvăluite

Vizavi de autenticitatea informaţiei, se prescrie obligaţia pozitivă a statului a statelor de a adopta măsuri în scopul reacţionării corespunzătoare şi fără exces la acuzaţiile defăimătoare lipsite de temei sau formulate cu rea-credinţă. În plus, nu trebuie de uitat că libertatea de exprimare presupune îndatoriri şi responsabilităţi. Orice persoană care decide să dezvăluie informaţii trebuie să verifice atent, în măsura posibilităţii, corectitudinea şi veridicitatea acestora.

În speţa *Guja,* Curtea a subliniat acordul părţilor vizavi de scrisorile transmise ziarului ca conţinând informaţii care corespund adevărului[66]. În acest context, Înalta Curte nu găseşte necesar de a pune în dezbatere autenticitatea informaţiei dacă aceasta nu este contestată de părţi, acordându-i puterea lucrului judecat.

În speţa *Heinisch* Curtea a statutat că insuficienţa probelor cu care s-au confruntat organele de anchetă în investigarea plângerii reclamantei poate să se datoreze fricii acesteia de a suferi în continuare presiuni din partea angajatorului, precum şi unei asemenea frici din partea unor martori adiţionali. Curtea a luat în consideraţie că în motivarea plângerii procuraturii reclamanta a indicat trei persoane care au depus mărturii. În plus, Curtea a subliniat că insuficienţa materialului probatoriu nu semnifică într-un mod obligatoriu lipsa bazei faptice a pretenţiilor sau neseriozitatea reclamantului[67].

Ajungem la concluzia că Înalta Curte, dezbătând criteriul în cauză, statuează asupra 2 faţete: autenticitatea faptică a informaţiei dezvăluite şi încrederea denunţătorului în caracterul autentic al informaţiei (obligatorie fiind verificarea atentă a acestei informaţii în măsura posibilităţii reale).

4) Detrimentul adus angajatorului

Întru aprecierea multilaterală a situaţiei trebuie să fie evaluat prejudiciul adus angajatorului, iar dacă există un astfel de prejudiciu prin dezvăluirea informaţiei interne, care este coraportul între prejudiciul adus şi interesul public vizat prin dezvăluire. În context, de asemenea trebuie evaluate şi caracteristicile relevante ale angajatorului: instituţie publică sau privată, categoria instituţiei, locul şi ponderea în societate, specificul activităţii ei, beneficiarii instituţiei etc. Inclusiv trebuie estimată natura detrimentului: potenţial/real, prezent/viitor sau dacă se răsfrânge şi asupra situaţiilor din trecut.

În speţa *Guja* Curtea a considerat că interesul public de a fi dezvăluite informaţii despre presiuni necorespunzătoare şi ilegalităţi în cadrul procuraturii este atât de important într-o societate democratică, încât el a prevalat asupra interesului de a menţine încrederea publică în Procuratura Generală[68]. În speţa *Heinisch* Curtea a considerat că interesul public despre neajunsurile sistemului de îngrijire instituţională a persoanelor în vârstă este atât de important într-o societate democrată, încât prevalează asupra interesului de protecţie a reputaţiei profesionale a instituţiei respective[69].

Deducem deci că în evaluarea criteriului respectiv Înalta Curte se pronunţă atât asupra prejudiciului real suferit de angajator, cât şi asupra coraportului între interesul particular al angajatorului şi interesul general al societăţii.

5) Acţionarea reclamantului cu bună-credinţă

---

[64] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragrafele 80-84.
[65] *Heinisch contra Germaniei*, precitată, paragrafele 72 – 76.
[66] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragraf 89.
[67] *Heinisch contra Germaniei*, precitată, paragrafele 82 – 87
[68] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragraf 91.
[69] *Heinisch contra Germaniei*, precitată, paragraf 90.

Motivele de care se conduce angajatul care dezvăluie informaţia internă este un alt criteriu care trebuie evaluat în acordarea protecţiei pentru *whistle – blowing*. O acţiune motivată de o acuzaţie personală, un antagonism personal sau legată de aşteptarea unui avantaj personal, inclusiv de câştig pecuniar, nu ar justifica un nivel deosebit de protecţie.

În speţa *Guja,* Curtea a decis că motivele reclamantului au fost acelea declarate de el, şi anume lupta împotriva corupţiei şi a traficului de influenţă[70]. Asemenea motive deci au implicat un grad înalt de protecţie garantate de Convenţie. Spre comparaţie, în decizia de admisibilitate *Haseldine contra Regatului Unit*, fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a statutat că reclamantul a fost preocupat de dezvăluirea publicului larg a nemulţumirilor sale personale şi nu de dorinţă de a-şi exprima opiniile[71]. Prin urmare reclamantul a urmărit un scop în perspectiva obţinerii unui avantaj personal. Estimarea criteriului respectiv, alături de altele, în urma unei analize multilaterale şi complexe, a condus Comisia la constatarea inadmisibilităţii acestei cereri.

În general la estimarea acestui criteriu Înalta Curte este interesată în stabilirea corectă a laturii subiective a faptei denunţătorului, descoperind atitudinea psihologică, motivele şi scopurile acestuia.

6) Severitatea sancţiunii

În legătura cu stabilirea gradului adecvat de protecţie pentru denunţătorul de informaţii interne este necesară o analiză atentă a sancţiunii impuse, tipului ei, gradului de severitate, luării în consideraţie a posibilelor circumstanţe atenuante, precum şi a consecinţelor sancţiunii.

În speţa *Guja,* Curtea a statutat că reclamantului i-a fost aplicată cea mai severă sancţiune posibilă, deşi autorităţile puteau să aplice o pedeapsă mai puţin aspră, ele au decis demiterea. O astfel de sancţiune nu doar a avut repercusiuni negative asupra carierei reclamantului, dar a putut, de asemenea, să ducă la descurajarea altor angajaţi în raportarea de comportament ilegal, nu doar cu referire la funcţionari publici[72]. În speţa *Heinisch,* Curtea de asemenea s-a pronunţat asupra severităţii acţiunii de concediere, considerând-o disproporţionat de aspră[73].

Precizăm că în abordarea celui din urmă criteriu, Înalta Curte analizează sancţiunea impusă prin prismă calitativă şi cantitativă: scopul sancţiunii, gradul de severitate, consecinţele ei, categoria tipologică a acesteia, proporţionalitatea ei.

Analiza coerentă, amplă şi fundamentată a tuturor acestor 6 criterii şi/sau principii pe care le aplică Curtea la soluţionarea de speţe pe dezvăluirea informaţiilor interne de către angajaţi permite a stabili gradul corect şi adecvat de protecţie acordată de articolul 10 acestei categorii particulare de destinatari ai protecţie libertăţii de exprimare (denunţători de informaţii) şi a definitiva limitele acestei protecţii particulare.

Amintim că jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului în ansamblul său (incluzând şi *whistle – blowing*) constituie un aquis important pentru statele-părţi la Convenţie, aquis căruia ar trebui să se conformeze legislaţiile lor. Şi Republica Moldova nu constituie o excepţie în această privinţă.

În general cauzele de *whistle – blowing* se caracterizează printr-o complexitate sporită, melanj al diverselor interese invocate adesea contradictorii, termene lungi de configurare a speţei în procedura prejudiciară (cu referire la Curte). În plus, fenomenul de *whistle – blowing* este unul relativ nou atât pentru societăţile interne şi jurisprudenţa instanţelor interne, cât şi pentru jurisprudenţa instanţelor internaţionale.

Accelerarea în definitivarea unei baze legale la nivel interstatal cu referire la *whistle – blowing,* precum şi prescrierea formării unui cadru juridic intern pentru fiecare stat distinct se datorează dezvoltării fenomenului în cauză, precum şi a constatării tot mai multor cazuri de denunţări de informaţii interne. Necesitatea deja imperioasă de a stabili unele reguli certe în tratamentul persoanelor care denunţă informaţii interne, precum şi în protecţia acestora catalizează definitivarea bazei legale şi în ţara noastră. Totuşi însă ţinem să remarcăm că deşi Republica Moldova a fost primul stat condamnat la Curte în

[70] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragrafele 92-94.

[71] *Haseldine contra Regatului Unit,* decizia de admisibilitate din 13 mai 1992, disponibilă pe site oficial al Curţii. [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=76215442&skin=hudoc-en&action=request (vizitat 21.08.2011).

[72] *Guja contra Moldovei*, precitată, paragraf 95.

[73] *Heinisch contra Germaniei*, precitată, paragrafe 91-92.

legătură cu dezvăluirea informaţiilor interne de către un funcţionar public, frecvenţa cazurilor de *whistle – blowing* la noi este mai redusă decât în alte state ale Consiliului Europei.

Definitivând specificul jurisprudenţei Înaltei Curţi vizând fenomenul de *whistle – blowing* ţinem să accentuăm că instanţa a încurajat situaţiile de dezvăluire a informaţiilor interne în ţara noastră direcţionate spre publicitatea ilegalităţilor de orice gen care afectează ordinea publică, scoaterea la iveală a cazurilor de corupere şi trafic de influenţă, publicitatea situaţiilor de imixtiune în înfăptuirea justiţiei – toate acestea în scopul promovării democraţiei, edificării statului de drept, separaţiei efective a puterilor în stat, respectării *de facto* a drepturilor şi libertăţilor omului consacrate de Convenţie.

Bibliografie:

1. Convenţia Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950 [On-line]: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E7126929-2E4A-43FB-91A3-B2B4F4D66BEC/0/ROU_CONV.pdf (vizitat la 20.08.2011).

2. Speţa *Guja contra Moldovei*, hotărâre din 12 februarie 2008 [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=76267052&skin=hudoc-fr&action=request, (vizitat la 20.08.2011).

3. Rezoluţia 1729 (2010) a Consiliului Europei Protection of „whistle - blowers", disponibilă pe site oficial al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, art. 4. [On-line]: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm (vizitat la 20.08.2011).

4. Speţa *Heinisch contra Germaniei*, hotărâre din 21 iulie 2011, disponibilă pe site oficial al Curţii, [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=28274/08%20%7C%20Heinisch%20%7C%20v.%20%7C%20Germany&sessionid=76172075&skin=hudoc-en (vizitat la 20.08.2011).

5. Speţa *Haseldine contra Regatului Unit,* decizia de admisibilitate din 13 mai 1992, disponibilă pe site oficial al Curţii. [On-line]: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=76215442&skin=hudoc-en&action=request (vizitat 21.08.2011).

Copyright© Diana SÂRCU, Alexandra NICA, 2011.