

LIBERTATEA DE A SPUNE ADEVĂRUL: PROTECȚIA AVERTIZORILOR ÎN LUMINA JURISPRUDENȚEI CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI, ÎNTRE NORMĂ JURIDICĂ, ETICĂ INSTITUȚIONALĂ ȘI RESPONSABILITATE CIVICĂ

CORNELIA MUNTEANU

Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu

cornelia.muntean@ulbsibiu.ro

RALUCA ȘTEFANIA LAZĂR

Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu

raluca.lazar@ulbsibiu.ro

ORCID: 0009-0007-1594-4548

DOI: 10.2478/saec-2025-0021

Title: Liberty To Speak the Truth: the Protection of Whistleblowers in the Case Law of the European Court of Human Rights – between Legal Norms Institutional Ethics and Civic Responsibility

Abstract: This article examines the protection of whistleblowers through the lens of the European Court of Human Rights (ECtHR), focusing on the articulation of freedom of expression as a structural component of democratic governance. Drawing on landmark cases – from *Guja v. Moldova* to *Halet v. Luxembourg* – the study outlines the six criteria developed by the Court for assessing whistleblowing under Article 10 of the European Convention on Human Rights. Beyond its legal dimension, whistleblowing is analysed as a socio-institutional practice rooted in civic responsibility, organisational ethics, and public accountability. By integrating legal analysis, empirical data, and socio-humanistic perspectives, the article argues that whistleblowing is not merely an individual act of dissent but a vital democratic mechanism that strengthens transparency, institutional integrity, and public trust. The study emphasises the need for effective national frameworks that safeguard whistleblowers from reprisals, ensure access to fair remedies, and encourage responsible reporting in the public interest.

Keywords: *whistleblowing; freedom of expression; ECtHR; public interest disclosure; institutional ethics; civic responsibility; democratic accountability; legal protection of whistleblowers;*

1. Preambul

Libertatea de a spune adevărul – chiar și atunci când tulbură ordinea aparentă a unei comunități – este o constantă a evoluției sociale. În imaginarul european,

această idee se regăsește, metaforic, în povestea *Fluierașului din Hamelin*¹: un străin enigmatic, chemat să înlăture o amenințare care depășea forțele orașului, recurgând la un mijloc neobișnuit, dar eficient. Dacă, în lectura copilului, povestea poartă accente de basm întunecat, pentru adult ea dezvăluie o veritabilă dramă morală. Deși inițial este perceput ca salvator, refuzul autorităților de a-i recunoaște contribuția transformă povestea într-o tragedie colectivă. *Fluierașul* se întoarce, iar cântecul său devine instrumentul unei sancțiuni morale: dispariția copiilor, simbol al viitorului comunității.

Această figură literară poate fi privită, în cheie contemporană, ca o metaforă a avertizorului în interes public („*whistleblower*”), cel care „*își ridică vocea*” pentru a semnaliza nereguli grave ale sistemului, expunând atingeri aduse interesului general. Asemenea *Fluierașului*, avertizorul apare adesea ca un actor solitar, animat de loialitatea față de valori publice fundamentale, dar întâmpinat cu suspiciune, rezervă și, nu o dată, cu represalii directe sau indirecte. Astfel, intervenția sa – deși orientată spre protejarea comunității – riscă să fie sancționată, iar nu recunoscută, dacă nu există mecanisme juridice apte să îi garanteze protecția.

De aici, nevoia stringentă ca legislația contemporană să ofere garanții clare, coerente și efective celor care aleg să expună corupția, abuzurile ori riscurile sistemice care afectează binele comun. Pornind de la această metaforă culturală – care, în mod paradoxal, ilustrează atât vulnerabilitatea celui care dezvăluie nereguli, cât și riscurile inerente ignorării avertismentelor sale – ne propunem să analizăm, prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, modul în care libertatea de exprimare a avertizorilor a fost conceptualizată, delimitată și protejată.

În definitiv, numai în lumina principiilor consacrate de instanța europeană poate fi înțeleasă tensiunea structurală dintre interesul public al divulgării și reacțiile instituționale față de cei care expun disfuncționalități ale sistemului.

2. Terminologie și consacrare legislativă

De altfel, încă din preambulul Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii² (denumită în continuare „Direc-

¹ Robert Browning, *The Pied Piper of Hamelin: A Child's Story*, ilustrații de Hope Dunlap, Rand McNally & Co., New York, 1937. Potrivit unor opinii, primele mențiuni documentare ale legendei *Fluierașului din Hamelin* apar într-un manuscris de la Lüneburg (cca. 1430–1450). Versiunea literară consacrată a fost publicată de Frații Grimm în volumul *Deutsche Sagen* (1816). În tradiția germană, dispariția copiilor din Hamelin – eveniment plasat legendar în anul 1284 – a fost interpretată ca metaforă pentru migrația medievală a sașilor către Transilvania, ipoteză reluată în scrierile secolului al XIX-lea și în relatările preotului brașovean Friedrich Müller (*Povești din Transilvania*). Pentru o analiză modernă a originii acestei tradiții, a se vedea Mihaela Kloos-Ilea, „*Mai puțin știuta legendă a venirii sașilor în Transilvania*”, WebCultura, disponibil la: <https://webcultura.ro/mai-putin-stiuta-legenda-a-venirii-sasilor-in-transilvania> (accesat la 9 noiembrie 2025).

² Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 305, 26 noiembrie 2019, pp. 17–56.

tiva”), legiuitorul european utilizează noțiunea de „avertizori”, termen cu o evidentă încărcătură axiologică, întrucât desemnează persoanele care, prin conduita lor, contribuie la apărarea interesului public. Totuși, în economia actului normativ, limbajul devine mai tehnic și descriptiv, fiind preferată sintagma „*persoană care efectuează raportarea*”, definită ca „*persoana fizică care raportează sau divulgă public informații privind încălcări ale legii, obținute în contextul activităților sale profesionale*” (art. 5 pct. 7 din Directivă).

Formularea utilizată în versiunile oficiale diferă în funcție de limba de redactare – „*whistleblower*” (în limba engleză), „*lanceur d’alerte*” (în limba franceză), „*Hinweisgeber*” (în limba germană), respectiv „*denunciante*” (în limba spaniolă) – însă, în limbajul juridic internațional, termenul englezesc s-a impus, fără îndoială, ca desemnare standard. Această consacrare se explică atât prin concizia sa, cât și prin universalitatea recunoașterii de care se bucură în doctrina și practica internațională contemporană.

Deși Directiva impunea statelor membre obligația de a adopta măsurile necesare transpunerii până la data de 17 decembrie 2021, procesul legislativ a cunoscut, în multiple sisteme juridice europene, întârzieri notabile, România nefiind o excepție.³ Această tergiversare – explicabilă, poate, prin complexitatea materiei, dar și prin rezistențele instituționale inerente recunoașterii unui statut consolidat al avertizorului – a condus la adoptarea tardivă a cadrului normativ intern. Abia la sfârșitul anului 2022 a fost publicată *Legea nr. 361 privind protecția avertizorilor în interes public*⁴, act normativ care, încă de la nivelul titlaturii, relevă o opțiune

³ Pentru declanșarea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva României, în iunie 2022, ca urmare a netranspunerii în termen a Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, a se vedea *Transparency International*, „*EU countries continue to fail whistleblowers*”, articol publicat la 22 iunie 2022, disponibil la: <https://www.transparency.org/en/blog/eu-countries-continue-to-fail-whistleblowers> (accesat la 9 noiembrie 2025). Pentru situația transpunerii la nivel european și menținerea procedurilor de infringement față de majoritatea statelor membre, a se vedea Comisia Europeană, Raport privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, COM(2024) 269 final, Bruxelles, 24 mai 2024, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0269> (accesat la 9 noiembrie 2025).

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1218 din 19 decembrie 2022, *Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public* a suferit ulterior două modificări legislative. Prima intervenție, realizată prin *Legea nr. 67/2023*, a vizat modificarea art. 6 alin. (2), în sensul facilitării examinării raportărilor anonime, prin eliminarea cerinței ca acestea să conțină „indicii substanțiali privind veridicitatea informațiilor”. A doua modificare, introdusă prin *Legea nr. 87/2025*, a vizat actualizarea anexelor Legii nr. 361/2022, prin care s-a menționat expres transpunerea Directivei (UE) 2019/1937, în forma armonizată cu Regulamentul (UE) 2023/1114, pentru a asigura coerența legislativă în materia protecției avertizorilor la nivelul Uniunii Europene. Procesul legislativ al legii a fost marcat, încă din faza inițială, de cererea de reexaminare formulată de Președintele României, ca urmare a numeroaselor critici venite din partea societății civile, a instituțiilor europene și a organizațiilor specializate în domeniul transparenței. Principalele preocupări exprimate în cadrul acestei dezbateri au vizat: restrângerea excesivă a dreptului de divulgare publică, permis inițial doar în cazul eșecului raportării interne și externe, contrar art. 15 alin. (1) din Directiva (UE) 2019/1937, care permite divulgarea și în cazuri de pericol iminent sau ineficiență a mecanismelor de raportare; absența unei dispoziții clare privind

terminologică proprie și, totodată, o poziționare axiologică distinctă, menită să sublinieze caracterul de interes general al conduitei protejate.

Legea nr. 361/2022 instituie un veritabil cadru normativ de protecție a avertizorilor în interes public, definindu-i ca „*persoanele fizice care efectuează o raportare sau divulgă public informații referitoare la încălcări ale legii, obținute în context profesional*”⁵ (art. 3 pct. 7). Reglementarea configurează un mecanism complex, articulat în jurul a patru direcții esențiale: imunitatea juridică, protecția identității, asistența instituțională și garanțiile procesuale. Aceste patru axe, privite în ansamblu, dau expresie unei concepții moderne asupra protecției avertizorilor, concepție ce reflectă atât exigențele impuse de dreptul european, cât și standardele dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO).

Finalitatea acestui ansamblu de garanții este de a preveni represaliile – sub orice formă s-ar manifesta acestea – și de a asigura exercitarea efectivă, neîngrădită și responsabilă a libertății de exprimare în contextul raportării faptelor ilicite. În acest sens, legea își propune să transforme raportarea de integritate dintr-un gest vulnerabil într-o manifestare legitimă a interesului public, protejată și încurajată într-un stat de drept funcțional.

Potrivit art. 21 din Legea nr. 361/2022, avertizorul care acționează cu bună-credință beneficiază de un regim extins de protecție și este exonerat de orice formă de răspundere juridică. Noțiunea de bună-credință, în accepțiunea dreptului, desemnează convingerea legitimă și rezonabilă a unei persoane că acționează în conformitate cu legea și cu realitatea juridică, pe baza unei aparențe obiectiv nevinovate.⁶

acceptarea necondiționată a raportărilor anonime; utilizarea unor termeni vagi și potențial represivi, precum „rea-credință” sau „intenție de denigrare”, susceptibili de a delegitima avertizorii; necesitatea extinderii sferei de aplicare personală pentru a include categorii suplimentare de persoane, cum ar fi voluntarii, subcontractorii și colaboratorii externi, în conformitate cu art. 4 din Directiva (UE) 2019/1937. În ansamblu, procesul de elaborare și revizuire a Legii nr. 361/2022 reflectă tensiunea dintre exigențele formale ale transpunerii directivei europene și opțiunile legislative naționale inițiale, ulterior ajustate sub presiunea instituțională, juridică și civică. Pentru contextul dezbaterilor și cererea de reexaminare formulată de Președintele României, a se vedea Administrația Prezidențială, „*Cerere de reexaminare asupra Legii privind protecția avertizorilor în interes public*”, document disponibil la: <https://www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presa/cerere-de-reexaminare-asupra-legii-privind-protectia-avertizorilor-in-interes-public> (accesat la 9 noiembrie 2025).

⁵ Potrivit art. 2 din actul normativ, dispozițiile acestuia se aplică tuturor persoanelor care raportează sau divulgă public informații privind încălcări ale legii, indiferent de forma raportului juridic. Sunt incluse, între altele, lucrătorii, persoanele care desfășoară activități independente, acționarii, membrii organelor de administrare sau supraveghere, voluntarii, stagiarii, precum și persoanele care lucrează sub coordonarea contractanților, subcontractanților ori furnizorilor. Legea se extinde și asupra persoanelor implicate în proceduri de recrutare ori negocieri pre-contractuale, sau asupra celor al căror raport de muncă a încetat, precum și a persoanelor care efectuează raportări anonime.

⁶ Buna-credință protejează persoana care, fără culpă, se bazează pe o aparență legitimă, contribuind la stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. A se vedea Dumitru Gherasim, Buna-credință în raporturile juridice civile, Editura Academiei R.S. România, București, 1981, pp. 210-212.

În materia avertizorilor, buna-credință se traduce prin credința sinceră și justificată că faptele semnalate sunt reale sau, cel puțin, verosimile, iar raportarea lor servește interesului public, nefiind determinată de motive personale, vexatorii sau contrare eticii profesionale.

Astfel, în ceea ce privește imunitatea juridică⁷, legea consacră un regim amplu de protecție, care include imunitatea disciplinară, civilă și penală a avertizorului atunci când raportarea sau divulgarea publică este realizată cu bună-credință și se întemeiază pe motive obiective care justifică încrederea în veridicitatea informațiilor. În egală măsură, este prevăzută exonerarea de răspundere pentru încălcarea obligațiilor de confidențialitate, precum și pentru accesarea ori obținerea datelor necesare documentării neregulilor, în măsura în care acestea au fost utilizate exclusiv pentru relevarea încălcării legii. Totodată, avertizorul beneficiază de protecție procesuală în fața instanțelor, în situația în care este acționat pentru defăimare, încălcarea secretului profesional, protecția datelor cu caracter personal sau divulgarea de secrete comerciale, cu condiția ca dezvăluirea să fi fost necesară pentru evidențierea unei fapte ilicite. Toate aceste garanții converg, în mod firesc, către ideea că buna-credință reprezintă fundamentul regimului juridic aplicabil avertizorilor, transformând actul raportării într-o manifestare legitimă a libertății de exprimare și a interesului public într-un stat de drept.

Al doilea pilon al sistemului de protecție instituit prin Legea nr. 361/2022 vizează confidențialitatea identității avertizorului, precum și protejarea persoanelor menționate în raportare sau implicate în procesul de divulgare. Potrivit art. 8 și art. 13 din actul normativ, autoritățile și entitățile publice ori private care gestionează raportările au obligația expresă de a asigura confidențialitatea identității avertizorului, a persoanei vizate și a terților menționați în sesizare. În același sens, art. 25 alin. (1) consacră, în termeni categorici, interdicția de a dezvălui identitatea avertizorului, cu excepția situațiilor strict delimitate de lege – respectiv acele împrejurări în care dezvăluirea este impusă de o obligație legală sau este indispensabilă pentru desfășurarea anchetei, caz în care persoana vizată trebuie informată în prealabil.⁸

⁷ Pentru regimul imunității juridice și al exonerării de răspundere aplicabile avertizorilor în interes public, a se vedea art. 21 din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, care reglementează imunitatea disciplinară, civilă și penală, exonerarea pentru încălcarea obligațiilor de confidențialitate și protecția procesuală în cazul acțiunilor întemeiate pe defăimare, încălcarea secretului profesional, protecția datelor cu caracter personal sau divulgarea de secrete comerciale, atunci când raportarea sau divulgarea publică este realizată cu bună-credință.

⁸ Această protecție a confidențialității îndeplinește o funcție dublă și complementară: pe de o parte, previne stigmatizarea, discriminarea și represaliile la locul de muncă, prin separarea identității avertizorului de circuitul intern și extern al informației; pe de altă parte, consolidează încrederea în mecanismele de raportare, atât interne, cât și externe, prin garantarea faptului că sesizarea se desfășoară într-un cadru sigur, neutru și lipsit de presiuni ierarhice sau instituționale. În lipsa acestei protecții, sistemul ar deveni inoperant, iar disponibilitatea persoanelor de a semnală încălcări cu impact asupra interesului public ar fi sever diminuată. Pentru principiul „safe reporting” și protecția confidențialității identității avertizorului, a se vedea Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii. Pentru dreptul la viață privată și protecția datelor cu caracter personal, a se vedea art. 8 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016

Asistența instituțională acordată avertizorilor – prin mecanisme de consiliere, informare și sprijin procedural – constituie cel de-al treilea pilon al arhitecturii de protecție instituite prin Legea nr. 361/2022. Conform art. 24 din actul normativ, această funcție este exercitată de Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), desemnată drept autoritate competentă la nivel național și canal extern de raportare. Atribuțiile Agenției depășesc însă sfera strict administrativă, întrucât legea o configurează ca pe un veritabil garant al integrității procesului de avertizare, înzestrat atât cu prerogative de sprijin, cât și cu responsabilități de supraveghere. Din această perspectivă, asistența instituțională nu se reduce la un simplu mecanism tehnic de suport, ci reprezintă un instrument esențial pentru asigurarea accesului efectiv al avertizorului la protecție, fundamentat pe un parteneriat funcțional dintre persoana care semnalează încălcări și autoritatea publică. Prin intermediul A.N.I., statul își asumă un rol activ în protejarea celor care denunță fapte de corupție sau nereguli administrative, transformând actul avertizării într-o manifestare civică legitimă și protejată, și nu într-un gest solitar de contestare, susceptibil de represalii sau marginalizare.⁹

În fine, cel de-al patrulea pilon al protecției avertizorilor privește instituirea unor garanții procesuale menite să prevină și să sancționeze orice formă de represalii împotriva persoanelor care raportează sau divulgă public încălcări ale legii. Aceste garanții exprimă o idee fundamentală a dreptului european al avertizorilor: nicio persoană nu poate fi prejudiciată pentru exercitarea cu bună-credință a libertății de exprimare în interes public. În acest sens, art. 23 alin. (1) din Legea nr. 361/2022 interzice¹⁰, în termeni cuprinzători, orice formă de represalii, directe sau indirecte, împotriva avertizorului, incluzând – cu titlu exemplificativ – concedierea, suspendarea ori retrogradarea, reducerea salariului sau a altor beneficii, modificarea unilaterală a condițiilor de muncă, hărțuirea, intimidarea sau izolarea profesională, evaluările negative nejustificate, refuzul promovării ori al prelungirii contractului de muncă.

Un element de originalitate al cadrului normativ român îl reprezintă dispozițiile art. 26, potrivit cărora avertizorul supus unei cercetări disciplinare poate solicita ca ședința comisiei să se desfășoare în mod public, în prezența unui reprezentant al presei și a unui reprezentant sindical sau al unei asociații profesionale. Această deschide-

privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date (GDPR), JOUE, L 119, 4 mai 2016.

⁹ Pentru atribuțiile Agenției Naționale de Integritate în materia protecției avertizorilor în interes public, a se vedea art. 24 din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, care reglementează competențele de informare, consiliere, sprijin procedural, monitorizare și coordonare interinstituțională. Pentru orientarea europeană privind instituirea unor autorități centrale competente și gestionarea profesionistă a raportărilor, a se vedea art. 11 și 12 din Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului.

¹⁰ Pentru măsurile reparatorii și sancțiunile aplicabile în caz de represalii împotriva avertizorilor, a se vedea art. 23 alin. (7)–(8) din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, care reglementează reintegrarea în funcția deținută anterior, compensarea integrală a prejudiciilor materiale și morale, precum și aplicarea unor amenzi civile de până la 40.000 lei în caz de recidivă instituțională sau represalii repetate. Pentru extinderea protecției asupra persoanelor aflate în legătură cu avertizorul, a se vedea art. 23 alin. (4)–(5) din același act normativ.

re a procedurii disciplinare către controlul public nu doar sporește transparența procesului, ci conferă avertizorului un supliment de protecție simbolică și instituțională, consolidând ideea că raportarea în interes public este o formă legitimă de participare civică și nu un act de indisciplină sau de neloialitate profesională.

3. Care este plusvaloarea unei avertizări în interes public și cine este beneficiarul ei?

Având în vedere că actele normative aplicabile interzic în mod expres orice formă de represalii împotriva avertizorilor și impun statului obligația de a asigura accesul la căi de atac efective și la despăgubiri adecvate în situația producerii unor asemenea măsuri, devine evident că beneficiarul real al avertizării nu este autorul acesteia. Finalitatea protecției depășește în mod esențial sfera interesului individual și se proiectează în zona interesului colectiv și instituțional.

Interogația retorică de mai sus subliniază un principiu fundamental: într-o societate democratică, beneficiarul efectiv al actului de avertizare este comunitatea în ansamblul său. Directiva (UE) 2019/1937 evidențiază domeniile cele mai vulnerabile la încălcări – precum achizițiile publice, serviciile financiare, sănătatea publică, mediul ori protecția datelor – demonstrând că scopul final al protecției avertizorilor nu este apărarea unui drept individual, ci conservarea integrității instituționale și economice a Uniunii Europene, precum și buna funcționare a pieței interne și a statului de drept.¹¹

Pe de altă parte, activitatea avertizorului are o dimensiune micro-politică, reprezentând o formă individuală, dar esențială, de participare democratică. Această intervenție civică singulară, complementară formelor tradiționale de acțiune colectivă – precum votul, protestele sau grevele – exprimă responsabilitatea cetățeanului într-o societate democratică matură. Denunțarea publică a unor fapte ilicite nu urmărește doar sancționarea unei abateri, ci îndeplinește o funcție etică și politică, contribuind la responsabilizarea instituțiilor și la reafirmarea principiilor democrației liberale. Chiar dacă nu produce efectele imediate ale mobilizărilor colective, discursul curajos al avertizorului menține vitalitatea democrației, stimulând transparența, autocontrolul instituțional și consolidarea culturii integrității în spațiul public.¹²

Din analiza datelor empirice rezultă importanța sistemelor interne de avertizare, acestea oferind o linie directă de comunicare între avertizori și organele de

¹¹ Pentru domeniile vizate de Directiva (UE) 2019/1937 și justificarea protecției avertizorilor în interes public, a se vedea pct. 1, 3 și 6–15 din Preambulul Directivei (UE) 2019/1937, care menționează, între altele: achizițiile publice (pct. 6), siguranța transporturilor (pct. 9), protecția mediului (pct. 10), sănătatea publică și protecția consumatorilor (pct. 13), respectarea vieții private și protecția datelor cu caracter personal (pct. 14), precum și protecția intereselor financiare ale Uniunii și combaterea fraudei și corupției (pct. 15).

¹² Pentru dimensiunea democratică a avertizării, a se vedea Abraham Mansbach, „*Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia*”, în David Lewis și Wim Vandekerckhove (coord.), *Whistleblowing and Democratic Values, International Whistleblowing Research Network*, 2011, p. 12 și urm.

conducere ale entităților publice sau private și facilitând identificarea timpurie a comportamentelor neconforme. Prin intermediul canalelor interne, neregulile pot fi detectate într-o etapă incipientă, ceea ce permite o intervenție rapidă și eficientă a conducerii în vederea remedierii situației, evitându-se acumularea de prejudicii patrimoniale – riscuri juridice sau financiare – ori nepatrimoniale, legate de imagine și de încrederea publicului. Studiile comparate evidențiază existența unei corelații pozitive între creșterea numărului de raportări interne și diminuarea sancțiunilor legale, concomitent cu reducerea incidenței litigiilor și a expunerii publice a organizației. În contrapondere, ineficiența mecanismelor interne determină, în numeroase situații, recurgerea la divulgarea externă sau publică a neregulilor, cu consecința pierderii controlului instituțional asupra informației și cu efecte semnificative asupra reputației entităților.¹³

Potrivit pct. (46) din preambulul Directivei (UE) 2019/1937, avertizorii constituie surse esențiale pentru jurnaliștii de investigație, contribuind în mod direct la exercitarea funcției de control public specifică presei într-un stat democratic. Din această perspectivă, protecția juridică efectivă împotriva represaliilor nu are doar o dimensiune individuală, ci și una sistemică, deoarece consolidează securitatea juridică a surselor jurnalistice și încurajează utilizarea mass-mediei ca instrument de avertizare în interes public. În acest sens, protecția avertizorilor în calitatea lor de surse jurnalistice devine indispensabilă pentru garantarea rolului de „*guardian al democrației*” pe care jurnalismul de investigație îl exercită în societățile democratice contemporane – rol ce asigură transparența, răspunderea autorităților și pluralismul opiniilor.

Statul, în calitatea sa de garant al interesului public, este beneficiarul instituțional al avertizărilor, valorificându-le ca instrumente de auto-corecție administrativă și de consolidare a bunei guvernări. Prin intermediul Agenției Naționale de Integritate (A.N.I.)¹⁴, desemnată ca autoritate competentă și canal extern de raportare, statul asigură atât gestionarea unitară a avertizărilor, cât și protecția efectivă a persoanelor care semnalează încălcări ale legii.

Mecanismele și indicatorii de raportare au fost reglementați prin Ordinul nr. 693/2025 privind transmiterea datelor statistice¹⁵ în conformitate cu prevederile

¹³ Pentru eficiența sistemelor interne de avertizare, a se vedea Stephen R. Stubben și Kyle T. Welch, „*Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems*”, în *Journal of Accounting Research*, vol. 58, nr. 2/2020, pp. 473–518, disponibil online la: <https://doi.org/10.1111/1475-679X.12305>.

¹⁴ Pentru desemnarea Agenției Naționale de Integritate ca autoritate competentă și canal extern de raportare, a se vedea Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată, care îi conferă statutul de autoritate autonomă și independentă, cu atribuții în asigurarea exercitării demnităților și funcțiilor publice în condiții de integritate și imparțialitate. În materia avertizărilor în interes public, competențele specifice și generale ale A.N.I. sunt prevăzute de art. 24 din Legea nr. 361/2022, incluzând investigarea și soluționarea raportărilor, informarea și îndrumarea avertizorilor, colectarea datelor statistice și aplicarea sancțiunilor. Potrivit aceluiași act normativ, existența unei autorități centrale nu presupune instituirea unei proceduri prealabile obligatorii, avertizorul putând sesiza fie A.N.I., fie oricare dintre autoritățile competente prevăzute de lege.

¹⁵ Pentru mecanismele și indicatorii de raportare, a se vedea Ordinul nr. 693/2025 privind trans-

Legii nr. 361/2022, cu modificările și completările ulterioare, emis de Agenția Națională de Integritate. Potrivit informațiilor publicate de instituție¹⁶, în anul 2024 au fost primite 99 de raportări, față de 47 în anul 2023, ceea ce indică o dublare a sesizărilor și o creștere vizibilă a gradului de încredere în mecanismul de avertizare. Analiza statistică a raportărilor transmise prin canalele externe gestionate de Agenția Națională de Integritate evidențiază o distribuție inegală între domeniile vizate, confirmând existența unor sectoare cu vulnerabilitate structurală ridicată la fapte de corupție sau nereguli administrative. Cel mai frecvent domeniu rămâne achizițiile publice, cu 11 sesizări în 2024, ceea ce confirmă, în mod constant, expunerea acestui sector la riscuri de deturnare a fondurilor și denaturare a concurenței. Pe locul următor se situează serviciile, produsele și piețele financiare – inclusiv prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului – unde se observă o creștere de la 28 de sesizări în 2023 la 35 în 2024, indicând o vigilență sporită cu privire la respectarea reglementărilor privind conformitatea și trasabilitatea fluxurilor financiare. O evoluție semnificativă se remarcă și în domeniul protecției mediului, cu o creștere de la o singură raportare în 2023 la 17 în 2024, precum și în sănătatea publică, unde numărul sesizărilor a crescut de la 5 la 26 în același interval. Aceste rezultate pot fi corelate cu impactul social direct al acestor domenii și cu accentuarea preocupărilor publice privind sustenabilitatea și sănătatea populației. În schimb, domeniul siguranței transporturilor a înregistrat o scădere a raportărilor – 7 în 2023 și 3 în 2024 – posibil explicabilă prin consolidarea mecanismelor interne de control. Raportările referitoare la protecția vieții private, la datele cu caracter personal și la securitatea rețelelor și sistemelor informatice au rămas relativ constante (6 în 2023, respectiv 5 în 2024), sugerând o stabilizare a nivelului de conștientizare în acest domeniu.

În ansamblu, statistica indică o maturizare treptată a mecanismului de avertizare și o aliniere tematică la prioritățile stabilite de Directiva (UE) 2019/1937, confirmând că domeniile cu cel mai mare impact social și economic generează și cea mai ridicată mobilizare a avertizorilor.

4. Scurte considerații referitoare la dreptul la liberă exprimare

Raportarea informațiilor privind amenințări sau prejudicii aduse interesului public, obținute de avertizori în contextul activităților lor profesionale, constituie o formă particulară de exercitare a dreptului la libertatea de exprimare.¹⁷

miterea datelor statistice în conformitate cu prevederile Legii nr. 361/2022, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 55 din 22 ianuarie 2025.

¹⁶ Datele statistice sunt disponibile la: <https://avertizori.integritate.eu> (accesat la 9 noiembrie 2025).

¹⁷ Pentru dreptul la libertatea de exprimare consacrat la nivel internațional, a se vedea art. 19 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat de Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966. Conținutul este disponibil la: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (accesat la 9 noiembrie 2025). România a aderat la Pact prin Decretul nr. 212/1974, acesta intrând în vigoare pentru România la 23 martie 1976.

Articolul 11 din *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*¹⁸ – care corespunde art. 10 din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*¹⁹ (denumită în continuare „Convenția”) – consacră, în termeni expliciți, dreptul la libertatea de exprimare. Potrivit acestuia din urmă, „(1) Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. (...). (2) Exercitarea acestor libertăți, care comportă îndatoriri și responsabilități, poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”.

De asemenea, dreptul la libertatea de exprimare beneficiază de o consacrare dublă în dreptul intern, fiind atât un drept fundamental, cu rang constituțional, cât și un drept subiectiv civil²⁰, potrivit art. 70 alin. (1) C. civ.²¹. În conformitate cu art. 30 din Constituția României, „libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile” (alin. 1).

Doctrina a evidențiat în mod constant că nucleul juridic al libertății de exprimare îl constituie dreptul persoanei de a-și comunica public ideile, opiniile și informațiile, fără constrângeri arbitrare din partea autorităților²². S-a subliniat, pe bună dreptate, că libertatea de a comunica presupune, în mod necesar, libertatea de a elabora o gândire proprie și de a exprima o opinie liber aleasă, în orice domeniu al vieții sociale. În această perspectivă, libertatea de exprimare devine o condiție *sine qua non* a existenței unei democrații autentice și pluraliste, fundamentată pe dialog, diversitate de perspective și respect reciproc între indivizi și instituții.²³

¹⁸ Pentru textul integral al art. 11 din *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene* privind libertatea de exprimare și de informare, a se vedea Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 326, 26 octombrie 2012. Documentul este disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> (accesat la 9 noiembrie 2025).

¹⁹ Pentru textul integral al Convenției Europene a Drepturilor Omului, a se vedea Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, disponibilă la: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron (accesat la 9 noiembrie 2025).

²⁰ Pentru analiza noțiunii de drept subiectiv, a se vedea Ovidiu Ungureanu și Cornelia Munteanu, *Drept civil. Partea generală*. În reglementarea noului Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 102–108.

²¹ Pentru comentariile privind dreptul la libertatea de exprimare și natura dreptului subiectiv civil, a se vedea Eugen Chelaru, în Flavius-Antoniou Baias, Rodica Constantinovici și Ioan Macovei (coord.), *Codul civil. Comentariu pe articole*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2021, pp. 88–89.

²² Pentru dezvoltări privind fundamentul constituțional al libertății de exprimare, a se vedea Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a XII-a, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 181–182.

²³ Pentru interpretarea art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, a se vedea Guy

Oamenii resimt nevoia fundamentală nu doar de a-și exprima propriile concepții și idei, ci și de a primi și asimila ideile și informațiile celorlalți, într-un proces continuu de comunicare și interacțiune care stă la baza vieții democratice și culturale.²⁴

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, cu valoare de principiu, că libertatea de exprimare „constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una dintre condițiile primordiale ale progresului acesteia și ale dezvoltării fiecărei ființe umane” (cauza *Handyside c. Regatul Unit*, 1976²⁵).

Cu toate acestea, dreptul la liberă exprimare, deși fundamental, este susceptibil de limitări, întrucât exercitarea sa trebuie să se realizeze cu respectarea drepturilor și libertăților celorlalți, întrucât orice libertate își găsește limita în libertatea și demnitatea celui alt. Astfel, potrivit art. 30 alin. (6) din Constituția României, libertatea de exprimare „nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”. Prin urmare, libertatea de exprimare implică nu doar un drept, ci și o responsabilitate socială și morală, echilibrând interesul public al comunicării libere cu protecția valorilor fundamentale ale personalității umane.²⁶

5. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul avertizorilor în interes public

În contextul avertizorilor în interes public, dreptul la libertatea de exprimare capătă o dimensiune eminamente funcțională, devenind un instrument prin care se protejează interesul public prin semnalarea faptelor de corupție, abuz sau încălcare a legii. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în mod constant că raportarea unor astfel de nereguli constituie o formă legitimă de exercitare a libertății de exprimare, iar sancționarea avertizorilor reprezintă o ingerință care trebuie supusă testului de proporționalitate prevăzut de art. 10 § 2 din Convenție.

Pe parcursul ultimilor aproximativ cincisprezece ani, Curtea a dezvoltat o jurisprudență solidă și consecventă în materia protecției persoanelor care divulgă informații de interes public, inclusiv atunci când acestea se află sub incidența unor obligații de confidențialitate, reafirmând că interesul public al divulgării poate prevala în anumite circumstanțe asupra obligației de loialitate față de angajator.

Cohen-Jonathan, „Article 10”, în Louis-Edmond Pettiti și Pierre-Henry Imbert (coord.), *Convention européenne des droits de l’homme : commentaire article par article*, Ed. Economica, Paris, 1996, p. 366.

²⁴ În același sens, a se vedea Corneliu Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, vol. I, Drepturi și libertăți, ediția a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 728.

²⁵ A se vedea CEDO, *Handyside c. Regatul Unit*, hotărârea din 7 decembrie 1976, § 79, Cererea nr. 5493/72; în același sens, CEDO, *Sunday Times c. Regatul Unit*, hotărârea din 26 aprilie 1979, § 65, Cererea nr. 6538/74.

²⁶ A se vedea Cornelia Munteanu și Raluca Ștefania Lazăr, „Dreptul la liberă exprimare – drept subiectiv și limită a dreptului la viață privată”, în *Revista română de drept privat*, nr. 4/2017, Ed. Universul Juridic, București, pp. 138–152.

Un moment de referință în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului îl constituie cauza *Guja c. Moldova*²⁷ (Marea Cameră, Cererea nr. 14277/04, 2008) – primul dosar în care Curtea a stabilit criteriile de evaluare a unui act de avertizare în interes public („*whistleblowing*”) din perspectiva art. 10 din Convenție.

În această cauză, reclamantul, șeful Departamentului de presă din cadrul Procuraturii Generale, fusese revocat din funcție pentru transmiterea către presă a două documente care demonstau ingerința unui politician de rang înalt într-o procedură penală în curs. Curtea a fost chemată să analizeze raportul dintre dreptul funcționarilor publici la libertatea de exprimare – în special în ceea ce privește denunțarea faptelor ilegale sau abuzive de la locul de muncă – și îndatoririle de loialitate, rezervă și discreție care decurg din statutul lor profesional, precum și dreptul instituțiilor publice de a-și organiza și gestiona în mod eficient personalul.

În paragrafele 70–72 ale hotărârii, Curtea a reafirmat că art. 10 din Convenție este pe deplin aplicabil în context profesional, funcționarii publici beneficiind de aceeași protecție a libertății de exprimare ca orice alt cetățean. Totodată, Curtea a subliniat că aceștia au o obligație de loialitate și discreție față de angajator, derivată din specificul serviciului public, obligație care poate impune o anumită rezervă atunci când sunt gestionate informații sensibile sau confidențiale.

Cu toate acestea, Curtea a precizat că obligația de loialitate nu are caracter absolut. Ea nu poate împiedica protejarea avertizorilor atunci când dezvăluirea unor informații interne răspunde unui interes public major. Curtea a arătat în mod expres că, în anumite situații, funcționarul public este singura persoană aflată într-o poziție care îi permite să identifice și să semnaleze comportamente ilegale sau acte de corupție din interiorul instituției, fiind astfel cel mai bine plasat pentru a acționa în apărarea interesului public. În sprijinul acestei idei, Curtea a făcut trimitere la Raportul Explicativ al Convenției civile privind corupția a Consiliului Europei, care subliniază că „*în practică, cauzele de corupție sunt dificil de detectat și investigat, iar angajații sau colegii persoanelor implicate sunt adesea primii care află sau bănuiesc că ceva este greșit*”.

Pe baza acestor considerente, Curtea a formulat un set de *șase criterii de evaluare*, care permit determinarea situațiilor în care persoana care divulgă informații confidențiale obținute în cadrul relațiilor de muncă poate invoca protecția conferită de art. 10 din Convenție. Aceste criterii au devenit ulterior standardul european de analiză a actelor de avertizare în interes public și constituie pilonul jurisprudențial central utilizat în evaluarea proporționalității măsurilor adoptate împotriva avertizorilor, după cum urmează:

a) Canalele utilizate pentru a face dezvăluirea sau divulgarea publică

În cauza *Guja*, Curtea a observat că legislația internă a Republicii Moldova, precum și regulamentele Procuraturii Generale, nu prevedeau niciun mecanism intern de raportare a neregulilor sau a faptelor de corupție de către angajați. În

²⁷ A se vedea CEDO, *Guja c. Moldova*, hotărârea din 12 februarie 2008, Cererea nr. 14277/04, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111498> (accesat la 9 noiembrie 2025).

consecință, reclamantul nu dispunea de un canal intern eficient către care să își poată adresa îngrijorările, în afara superiorilor ierarhici - persoane care puteau fi chiar vizate de raportare. Curtea a reținut că dezvăluirea viza comportamentul unui oficial de rang înalt care exercitase presiuni asupra procurorilor într-o cauză penală în curs și că reclamantul deținea aceste informații de aproximativ șase luni înainte de a le face publice. În aceste condiții, Curtea a considerat că divulgarea externă, inclusiv prin intermediul presei, era justificată, întrucât nu existau alternative interne efective, iar informațiile comunicate priveau un interes public major – respectiv independența justiției și buna funcționare a sistemului judiciar într-un stat democratic (§.80 – §.84 din hotărâre).

Potrivit jurisprudenței instanței europene alegerea canalului în vederea avertizării determină, în mare măsură, gradul de protecție de care se bucură persoana care a raportat o încălcare.

În cauza *Bargão și Domingos Correia c. Portugalia*²⁸, Curtea a subliniat importanța caracterului instituțional și nepublic al canalului de comunicare utilizat de avertizor. Reclamanții nu s-au adresat nici presei, nici opiniei publice, nici organelor represive; dimpotrivă, au transmis o scrisoare Ministerului Sănătății, autoritatea competentă să verifice conduita funcționarilor din centrele publice de sănătate. Curtea a apreciat această modalitate de sesizare ca fiind adecvată, legitimă și proporțională scopului urmărit – protejarea interesului public și buna funcționare a serviciului public.

În acest context, Curtea a reiterat că protecția conferită de art. 10 din Convenție este la nivel maxim atunci când avertizorul utilizează canalele instituționale – interne sau administrative – pentru raportarea neregulilor, iar recurgerea la dezvăluirea publică are un caracter subsidiar, justificat doar în absența unor alternative efective. Spre deosebire de situațiile de „*whistleblowing extern*”, precum în cauza *Guja c. Moldovei*, în speța *Bargão* reclamanții au acționat cu loialitate față de instituțiile statului, utilizând un canal ierarhic și confidențial. Curtea a mai observat că publicarea ulterioară, de către un ziar local, a unor pasaje din scrisoarea reclamanților nu le poate fi imputată, în lipsa oricărei dovezi de implicare. În consecință, elementul de publicitate nu a fost suficient pentru a transforma o sesizare administrativă într-o „dezvăluire externă” neprotejată.

În speța *Bargão*, utilizarea canalului administrativ a fost interpretată ca expresie a bunei-credințe și a proporționalității conduitei reclamanților, motiv pentru care condamnarea lor pentru calomnie agravată nu a fost considerată „necesară într-o societate democratică”. Hotărârea consolidează astfel principiul conform căruia raportarea internă și loială către autoritățile competente reprezintă un exercițiu legitim al libertății de exprimare, aflat sub protecția art. 10 din Convenție. Ea plasează „*canalul de dezvăluire*” în centrul analizei de proporționalitate, alături de buna-credință, veridicitatea informațiilor și interesul public al faptelor semnalate.

Curtea a dezvoltat în mod substanțial analiza privind alegerea canalului de dezvăluire și impactul acesteia asupra protecției conferite de dreptul la liberă exprimare

²⁸ A se vedea CEDO, *Bargão și Domingos Correia c. Portugalia*, hotărârea din 24 octombrie 2023, Cererile nr. 53594/19 și 53604/19, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-230097> (accesat la 9 noiembrie 2025).

în cauza *Bucur și Toma c. României*²⁹. Spre deosebire de situația prezentată anterior, în speța *Bucur* a fost vorba despre o dezvăluire publică de informații clasificate, făcută de un angajat al Serviciului Român de Informații (SRI) prin intermediul unei conferințe de presă. Curtea a reținut că reclamantul, ofițer tehnic al SRI, a făcut publice documente care dovedeau interceptări ilegale ale comunicațiilor unor jurnaliști, politicieni și persoane private. Scopul dezvăluirii era acela de a aduce în atenția opiniei publice o practică ilegală gravă desfășurată de o instituție a statului.

În analiza sa, Curtea a aplicat *testul Guja*, evaluând proporționalitatea ingerinței în libertatea de exprimare în raport cu canalele de raportare disponibile. Ea a reținut următoarele: alegerea canalului public este justificată atunci când canalele interne sunt inefficiente sau lipsite de independență. În cazul *Bucur*, raportarea către superiorii ierarhici ar fi fost iluzorie, întrucât aceștia erau implicați în faptele denunțate. Deși reclamantul a dezvăluit informații clasificate, interesul public major privind protecția vieții private și respectarea legii de către serviciile de informații prelua asupra obligației de confidențialitate. Curtea a considerat că reclamantul a acționat cu bună-credință, fără intenția de a prejudicia securitatea națională ci de a denunța o practică ilegală de interes general.

Prin urmare, deși reclamantul nu a utilizat un canal instituțional, Curtea a acordat aceeași protecție ca în cazurile de raportare internă, pe motiv că nu existau mecanisme eficiente de raportare în cadrul instituției. A fost subliniat că, în absența unor proceduri interne funcționale de protejare a avertizorilor, dezvăluirea publică devine un mijloc legitim de exprimare. În acest context, sancționarea penală a reclamantului pentru divulgarea de secrete de stat a constituit o ingerință disproporționată, incompatibilă cu art. 10 din Convenție.

b) Interesul public în informațiilor divulgate

În paragrafele 85–88 ale hotărârii pronunțate în cauza *Guja*, Curtea a reținut că scrisorile divulgate de reclamant vizau chestiuni de importanță majoră într-o societate democratică, respectiv separația puterilor în stat, comportamentul necorespunzător al unui politician de rang înalt și, în final, atitudinea Guvernului față de brutalitatea poliției. Curtea a constatat că aceste subiecte „*sunt chestiuni foarte importante într-o societate democratică, despre care publicul are un interes legitim de a fi informat și care cad sub incidența dezbaterilor politice*” (§. 87).

În continuare, în hotărârea *Aurelian Oprea c. România*³⁰, CEDO a reafirmat rolul central al interesului public al informațiilor divulgate în analiza proporționalității între libertatea de exprimare și protecția reputației. Cazul a vizat declarațiile unui cadru universitar, membru al unei asociații profesionale, care a denunțat public, în cadrul unei conferințe de presă, cazuri de plagiat, favoritism și abuz de funcție în cadrul Universității de Științe Agronomice și Medicină Veterinară din București.

²⁹ A se vedea CEDO, *Bucur și Toma c. România*, hotărârea din 8 ianuarie 2013, Cererea nr. 40238/02, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123026> (accesat la 9 noiembrie 2025).

³⁰ A se vedea CEDO, *Aurelian Oprea c. România*, hotărârea din 19 ianuarie 2016, Cererea nr. 12138/08, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160087> (accesat la 9 noiembrie 2025).

Curtea a subliniat că tema abordată – corupția și integritatea în mediul universitar public – reprezintă un subiect de importanță fundamentală într-o societate democratică, care reclamă o dezbatere transparentă. În paragrafele 61–65 ale hotărârii, Curtea a constatat că afirmațiile reclamantului se înscriau într-o dezbatere de interes general, întrucât: ele vizau legalitatea și moralitatea învățământului universitar, domeniu de interes public major; persoana vizată de critică ocupa funcții de înaltă răspundere publică (prorector și șef de departament într-o universitate de stat) și publicul avea un interes legitim de a fi informat asupra modului de gestionare a resurselor și a respectării normelor de etică academică.

Prin urmare, Curtea a reținut că dezvăluirea faptelor de corupție și plagiat într-o instituție publică se circumscrie interesului general protejat de art. 10 din Convenție, iar sancționarea autorului pentru defăimare nu era „*necesară într-o societate democratică*”.

Curtea a remarcat, de asemenea, că reclamantul a acționat cu bună-credință și din convingerea că servește interesul public, informând mai întâi autoritățile universitare și ministerul, iar ulterior opinia publică, doar după ce sesizările sale nu au avut efect. Această succesiune a demersurilor – de la raportarea internă la dezvăluirea publică – a fost interpretată ca un comportament loial, corespunzător standardului de prudență cerut avertizorilor de integritate.³¹

Hotărârea *Heinisch c. Germania*³² reprezintă o etapă esențială în consolidarea standardelor CEDO privind libertatea de exprimare a avertizorilor de integritate, în special cu privire la importanța interesului public al informațiilor divulgate.³³

În paragraful 71 al hotărârii, Curtea subliniază: „*informațiile dezvăluite de reclamantă erau în mod incontestabil de interes public. Într-o societate cu o populație tot mai îmbătrânită, diseminarea unor informații privind calitatea sau deficiențele serviciilor de îngrijire are o importanță vitală pentru prevenirea abuzurilor.*” Prin urmare, în sfera protejată de art. 10 din Convenție intră semnalarea deficiențelor în prestarea unor servicii de interes general, în special când acestea privesc integritatea și siguranța persoanelor vulnerabile. În astfel de cazuri, Curtea consideră că interesul publicului de a fi informat prevalează asupra obligației de loialitate a angajatului și asupra reputației angajatorului.

Curtea a evidențiat și rolul social al denunțului de integritate, arătând că lucrătorii din domeniul îngrijirii se află adesea „*în cea mai bună poziție pentru a semna-*

³¹ De altfel, Curtea a reținut expres că „*afirmațiile reclamantului au vizat probleme importante într-o societate democratică, față de care publicul avea un interes legitim să fie informat*” (§.65). Chiar dacă tonul său fusese critic și uneori polemic, el nu depășise limitele acceptabile ale unei dezvăluiri de interes general, iar ingerința prin condamnarea civilă la plata unei despăgubiri a fost considerată disproporționată.

³² A se vedea CEDO, *Heinisch c. Germania*, hotărârea din 21 iulie 2011, Cererea nr. 28274/08, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123022> (accesat la 9 noiembrie 2025).

³³ În speță, reclamanta, asistentă medicală într-un centru de îngrijire pentru persoane vârstnice deținut de stat, a fost concediată după ce a formulat o plângere penală împotriva angajatorului său (Vivantes GmbH), acuzând condiții de îngrijire necorespunzătoare, subdimensionarea personalului și falsificarea documentației medicale.

la neregulile”, deoarece pacienții nu sunt capabili să o facă singuri. În consecință, divulgarea unor asemenea informații servește nu unui scop personal, ci unei nevoi colective de transparență și protecție socială.

Totodată, Curtea a arătat că interesul public trebuie evaluat în funcție de natura și gravitatea problemelor semnalate, de contextul în care acestea apar și de relevanța lor pentru buna funcționare a instituțiilor. Faptele aduse la cunoștință de reclamantă priveau o încălcare a obligațiilor fundamentale ale statului, legate de dreptul la sănătate, demnitate și viață privată, ceea ce a justificat un grad ridicat de protecție. Cauza *Heinisch c. Germaniei* extinde interpretarea criteriului interesului public, consolidând ideea că dezvăluirile privind deficiențele din serviciile publice, abuzurile sistemice sau încălcările drepturilor persoanelor vulnerabile constituie, prin ele însele, chestiuni de interes general.

Cauza *Görmüş și alții c. Turcia*³⁴ marchează o etapă esențială în consolidarea protecției oferite de dreptul la liberă exprimare pentru dezvăluirile de interes public realizate de presă pe baza informațiilor furnizate de avertizori din instituțiile statului.

Reclamantii – jurnaliști ai revistei Nokta – au publicat documente clasificate drept „confidențiale” de Statul Major al Armatei Turciei, care dezvăluiau existența unui sistem intern de clasificare a jurnaliștilor după orientarea lor politică, în scopul excluderii celor considerați „ostili” armatei de la anumite evenimente și informări oficiale. În urma publicării articolului, autoritățile militare au dispus o percheziție și confiscarea datelor electronice ale redacției, pentru identificarea sursei – un presupus avertizor din interiorul instituției militare.

Curtea a apreciat că informațiile publicate erau de un interes public evident întrucât priveau transparența și controlul democratic asupra forțelor armate, dar și dreptul publicului de a fi informat despre eventuale practici de discriminare ideologică în exercitarea puterii publice. Astfel CEDO a subliniat că: „*Deținerea unor dosare prin care jurnaliștii sunt clasificați în funcție de orientarea lor politică, cu scopul de a le restrânge accesul la informații de interes general, privește în mod direct dreptul publicului de a fi informat – unul dintre drepturile esențiale protejate de art. 10 CEDO.*” Prin urmare, divulgarea acestor documente nu era o simplă încălcare a confidențialității administrative, ci un act de informare legitimă asupra unei practici abuzive, cu impact asupra pluralismului presei și a transparenței instituționale.

În ceea ce privește raportul dintre interesul public și confidențialitatea datelor militare Curtea a constatat că autoritățile naționale nu au oferit o scuză convingătoare pentru clasificarea documentelor ca „confidențiale”, iar aceasta a fost utilizată formal, fără o analiză a necesității reale a protejării informațiilor. S-a reținut că documentele nu vizau chestiuni operative sau de securitate națională, ci politici administrative interne, publicarea lor nu a cauzat prejudicii considerabile intereselor statului, iar interesul public în cunoașterea acestor practici depășea interesul statului în menținerea confidențialității.

³⁴ A se vedea CEDO, *Görmüş și alții c. Turcia*, hotărârea din 19 ianuarie 2016, Cererea nr. 49085/07, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11024> (accesat la 9 noiembrie 2025).

Curtea a concluzionat că menținerea nejustificată a secretului administrativ nu poate prevala asupra dreptului presei și al publicului la informare atunci când este vorba despre chestiuni ce privesc transparența instituțiilor și responsabilitatea publică. De asemenea, instanța europeană a stabilit, de asemenea, că interesul public al informațiilor divulgate nu se limitează la faptele de corupție sau abuz de putere, ci include și informațiile profesionale care favorizează transparența, etica economică și dezbateră în domenii de utilitate socială.

În cauza *Herbai c. Ungaria*³⁵, expertul în resurse umane într-o bancă privată, a fost concediat după ce a publicat, pe un site de specialitate, articole referitoare la politici salariale și motivaționale în domeniul resurselor umane. Deși articolele nu menționau angajatorul și nu conțineau informații confidențiale, instanțele interne au considerat că publicarea lor a încălcat codul etic al băncii și obligația de loialitate a salariatului.

Curtea a analizat dacă articolele publicate se înscriau în sfera protecției dreptului la liberă exprimare, sub criteriul interesului public. Instanțele naționale consideraseră că textele aveau caracter strict profesional și nu vizau „*probleme de interes public*”, limitând astfel protecția libertății de exprimare. CEDO a respins această abordare formalistă, reținând că: „*libertatea de exprimare în contextul profesional nu protejează doar afirmațiile care contribuie explicit la o dezbateră de interes public; ea se extinde și la comentariile profesionale care, prin natura lor, pot influența practicile, cultura organizațională și politicile economice dintr-un domeniu de activitate.*” (§43) Astfel, Curtea a reafirmat că art. 10 din Convenție nu limitează protecția doar la discursul politic sau social, ci acoperă și exprimările tehnice sau profesionale, în măsura în care acestea contribuie la circulația liberă a ideilor și la progresul cunoașterii într-o societate democratică. Prin urmare, chiar dacă articolele reclamantului aveau o dimensiune preponderent profesională, ele au fost considerate parte a unui dialog de interes public extins, vizând domeniul politicilor salariale și al gestionării resurselor umane – teme care influențează în mod direct bunăstarea economică și socială. „*Exprimările profesionale și dezbaterile de specialitate pot constitui, prin efectul lor social, forme de participare la interesul public, iar protecția lor sub art. 10 din Convenție nu poate fi refuzată doar pentru că au un conținut tehnic sau economic.*”

b) Autenticitatea informațiilor divulgate

Al treilea criteriu al testului stabilit de Curte în hotărârea pronunțată în cauza privește autenticitatea informațiilor divulgate – element determinant pentru stabilirea legitimității dezvăluirii și a bunei-credințe a avertizorului. Curtea a reținut, la paragraful 89 din hotărârea menționată, că autenticitatea documentelor divulgate nu a fost contestată de niciuna dintre părți. Această recunoaștere expresă a veridicității informațiilor a fost esențială pentru concluzia Curții privind buna-

³⁵ A se vedea CEDO, *Herbai c. Ungariei*, hotărârea din 5 noiembrie 2019, Cererea nr. 11608/15, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-197216%22%5D%7D> (accesat la 9 noiembrie 2025).

credință și legitimitatea scopului urmărit de reclamant. Neexistând nicio îndoială asupra exactității conținutului, actul de divulgare nu putea fi calificat ca abuziv sau ca având caracter calomnios.

Cauza *Medžlis Islamske Zajednice Brčko și alții c. Bosnia și Herțegovina*³⁶ reprezintă o etapă de finețe în jurisprudența Curții privind libertatea de exprimare, prin modul în care plasează accentul nu atât pe canalul de comunicare utilizat, cât pe autenticitatea informațiilor transmise și pe diligența actorului care le divulgă.

În cauză, o comunitate religioasă și trei ONG-uri au adresat o scrisoare autorităților locale, semnalând presupuse comportamente discriminatorii ale unui director de programe de la un post public de radio. Deși intenția declarată era de a atrage atenția asupra unei situații de interes public, scrisoarea a fost ulterior publicată în presă, iar persoana vizată a formulat o acțiune pentru calomnie.

Curtea a recunoscut că demersul reclamanților se încadra, în principiu, în exercițiul libertății de exprimare garantate și că adresarea către o autoritate publică constituie, în mod normal, un canal legitim de comunicare. Totuși, protecția acestui demers depinde de veridicitatea și exactitatea faptelor comunicate. Criteriul central aplicat de Curte a fost autenticitatea informațiilor divulgate: ONG-urile și comunitatea religioasă aveau obligația de a verifica baza factuală a afirmațiilor, mai ales că acestea vizau reputația unei persoane concrete și puteau produce consecințe profesionale grave.

Reclamanții nu au indicat sursele informațiilor și nu au formulat cererea ca autoritățile să verifice faptele, ci au prezentat acuzațiile ca pe fapte certe, asumându-și implicit responsabilitatea pentru ele. Instanțele interne au constatat o neconcordanță evidentă între faptele reale și cele relatate în scrisoare, iar Curtea de la Strasbourg a considerat că această lipsă de rigoare factuală justifică limitarea protecției oferite dreptului la liberă exprimare.

Astfel, hotărârea reafirmă ideea că libertatea de exprimare comportă „îndatoriri și responsabilități”. Chiar și atunci când dezvăluirea se realizează printr-un canal legitim – o corespondență adresată autorităților – autorul trebuie să manifeste prudență și bună-credință, să se asigure că informațiile sunt corecte, verificabile și prezentate într-un cadru echilibrat.

Curtea a respins argumentul potrivit căruia faptul că scrisoarea fusese trimisă doar autorităților ar elimina caracterul defăimător al afirmațiilor. Chiar și o comunicare non-publică poate produce efecte prejudiciabile asupra reputației, mai ales dacă acuzațiile sunt inexacte și formulate într-un context sensibil.

Cauza *Medžlis Islamske Zajednice Brčko*, clarifică limitele protecției conferite de art. 10 din Convenție atunci când libertatea de exprimare este exercitată printr-un canal instituțional. Curtea nu a criticat modalitatea de sesizare în sine, ci comportamentul reclamanților, caracterizat prin transmiterea neglijentă a unor acuzații grave, fără a verifica temeinicia și acuratețea informațiilor furnizate. În acest context, instanța de contencios europeană că veridicitatea faptelor și buna-credință con-

³⁶ A se vedea CEDO, *Medžlis Islamske Zajednice Brčko și alții c. Bosnia și Herțegovina* (MC), hotărârea din 27 iunie 2017, Cererea nr. 17224/11, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175702> (accesat la 9 noiembrie 2025).

stituie condiții esențiale pentru acordarea protecției prevăzute de Convenție, chiar și atunci când comunicarea se realizează printr-un canal instituțional și nepublic.

În același sens, în cauza *Soares c. Portugalia* ³⁷, Curtea a statuat că „*pentru un funcționar dintr-o autoritate publică, acuzația de deturnare de fonduri constituie o imputare de o gravitate deosebită (...). Chiar dacă intenția reclamantului a fost de a declanșa o anchetă, el trebuia să aibă o bază factuală minimă pentru acuzațiile formulate. Or, acestea se întemeiau exclusiv pe un zvon.*” Ori, dreptul al liberă exprimare nu acoperă dezvăluirile speculative, chiar dacă acestea privesc chestiuni de interes public. Mai mult, reclamantul nu putea fi considerat avertizor de integritate deoarece: nu a verificat autenticitatea faptelor; nu a utilizat canalele interne de raportare prevăzute de statutul militar (de exemplu, raportarea ierarhică); nu a acționat cu diligența și prudența necesare unui funcționar public în exercitarea obligației de loialitate.

Astfel, la paragraful 46, Curtea a subliniat: „*chiar dacă intenția reclamantului a fost de a determina o investigație, acesta trebuia să dispună de o bază factuală pentru acuzațiile sale. (...) În lipsa acesteia, autoritățile interne au apreciat în mod proporțional că reclamantul nu a acționat cu bună-credință.*”

Ulterior, în 2021, Curtea a reafirmat, în cauza *Gawlik c. Liechtenstein* ³⁸, că protecția oferită de dreptul la liberă exprimare avertizorilor de integritate depinde de verificarea, în măsura posibilului, a autenticității și fiabilității informațiilor divulgate. Curtea a subliniat că reclamantul nu a acționat conform obligației de verificare a informațiilor. În paragraful 75, Curtea a admis, în principiu, că o persoană care face o sesizare în bună-credință poate fi protejată chiar dacă informațiile se dovedesc ulterior eronate, atâta timp cât existau motive rezonabile de a crede că erau adevărate. Prin urmare, autenticitatea informațiilor divulgate a fost inexistentă, iar reclamantul nu a îndeplinit standardul de diligență profesională impus de art. 10 din Convenție.

³⁷ A se vedea CEDO, *Soares c. Portugaliei*, hotărârea din 21 iunie 2016, Cererea nr. 79972/12, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163822> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, subofițer în Garda Națională Republicană (GNR), a trimis un email către Inspekția Generală a Administrației Interne, denunțând un presupus abuz de fonduri publice comis de comandantul său, pe baza unui zvon auzit între colegi. În scrisoarea sa, reclamantul a cerut păstrarea confidențialității, invocând teama de represalii. Ulterior, s-a dovedit că acuzațiile erau nefondate: anchetele penale și disciplinare efectuate de trei autorități distincte au fost închise din lipsă de probe, iar instanțele interne l-au condamnat pe reclamant pentru calomnie agravată. Curtea a constatat că, deși acuzațiile vizau o problemă de interes public – utilizarea fondurilor publice – reclamantul nu dispunea de niciun element factual care să susțină veridicitatea afirmațiilor sale.

³⁸ A se vedea CEDO, *Gawlik c. Liechtenstein*, hotărârea din 16 februarie 2021, Cererea nr. 23922/19, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-208280> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, medic primar adjunct la spitalul public unic din Liechtenstein, a formulat o plângere penală împotriva medicului-șef, acuzându-l de eutanasiu activă asupra mai multor pacienți. Suspectând existența unor decese provocate prin administrarea de morfină, el a sesizat direct Parchetul și o comisie parlamentară, fără a utiliza canalele interne ale spitalului și fără a verifica dosarele medicale pe suport de hârtie, deși știa că fișierele electronice erau incomplete. Două expertize medicale independente au infirmat ulterior acuzațiile, constatând că pacienții se aflau în fază terminală și primiseră tratament paliativ conform normelor medicale. Reclamantul a fost concediat fără preaviz, iar Curtea a analizat dacă această măsură a încălcat art. 10 din Convenție.

c) Prejudiciul produs

Al patrulea criteriu al testului stabilit de Curtea în *cauza Guja* privește evaluarea prejudiciului produs prin divulgarea informațiilor. În paragrafele 90–91, Curtea a analizat consecințele dezvăluirii, reținând că aceasta putea avea efecte negative semnificative asupra imaginii Procuraturii Generale și asupra încrederii publicului în independența sa. Totuși, Curtea a considerat că prejudiciul suferit de instituție nu depășea interesul public de a cunoaște faptele dezvăluite: *„Este în interesul public menținerea încrederii în independența și neutralitatea politică a Procuraturii unui stat. Totuși, concluzia formulată de presă că Procuratura Generală a fost supusă unei influențe necorespunzătoare putea afecta în mod semnificativ această încredere. Cu toate acestea, interesul public de a dezvălui presiunile exercitate și încălcările legale din cadrul Procuraturii este atât de important într-o societate democratică, încât prevalează asupra interesului de a menține încrederea publică în această instituție.”*

Prin urmare, Curtea a subliniat că reputația unei autorități publice nu poate fi protejată prin sacrificarea transparenței atunci când sunt în joc chestiuni privind buna guvernare, separația puterilor și respectarea legalității. De altfel, rolul fundamental al presei și al avertizorilor de integritate este de a aduce la cunoștința publicului probleme de interes general, în special atunci când acestea privesc abuzul de putere sau interferența politică în justiție. Într-o formulare de principiu, Curtea a reținut că: *„discuțiile deschise asupra temelor care suscită îngrijorare publică sunt esențiale pentru funcționarea democrației. Trebuie acordată o importanță deosebită evitării descurajării celor care, în mod legitim, denunță asemenea fapte.”*

Hotărârea din 2023 pronunțată în *cauza Halet c. Luxemburg*³⁹ marchează o etapă de maturitate în jurisprudența Curții privind raportul dintre interesul public al divulgării și prejudiciul produs angajatorului sau autorității vizate. Instanța europeană a reafirmat principiul că, într-o societate democratică, interesul general de a fi informată opinia publică prevalează asupra protejării intereselor economice, reputaționale sau instituționale, atunci când divulgarea are la bază fapte reale și o motivație de bună-credință.

Astfel, *„chiar dacă divulgarea a provocat un prejudiciu material și reputațional angajatorului, aceste consecințe nu pot prevala asupra interesului public major de a fi informată opinia publică despre practicile fiscale discutabile ale autorităților și ale companiilor multinaționale.”* (§. 149).

³⁹ A se vedea CEDO, *Halet c. Luxemburg*, hotărârea din 14 februarie 2023, Cererea nr. 21884/18, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-223259> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, Raphaël Halet, angajat al companiei PricewaterhouseCoopers (PwC), a furnizat presei documente interne care relevau practici sistematice de optimizare fiscală negociate între autoritățile luxemburgheze și multinaționale, menite să reducă drastic impozitele datorate în Luxemburg. Dezvăluirile sale au completat seria cunoscută sub numele de „LuxLeaks”, declanșând o amplă dezbateră europeană privind transparența fiscală și competiția fiscală neloială între statele membre. Reclamantul a fost condamnat penal pentru furt și încălcarea secretului profesional, însă sancțiunea a fost suspendată. În 2021, o cameră a Curții a decis (cu majoritate de voturi) că nu a existat încălcare a art. 10 din Convenție, însă Marea Cameră a răsturnat această decizie, constatând încălcarea libertății de exprimare.

Deci chiar și dacă există prejudiciu – pierderi de încredere comercială și afectarea confidențialității relațiilor cu clienții – acesta era o consecință inerentă dezvăluirilor de interes public. În ceea ce privește raportul dintre prejudiciu și interesul public, Curtea a reafirmat principiul consacrat în jurisprudența sa anterioară potrivit căruia „*într-o societate democratică, nu poate fi considerat disproportionat prejudiciul de imagine suferit de o entitate care practică acțiuni contrare principiului transparenței și echității fiscale.*” (§. 152).

Astfel, Curtea a făcut o diferență clară între prejudiciul funcțional (legat de pierderi comerciale reale) și prejudiciul reputațional inerent unei dezvăluiri legitime de interes public. Doar primul ar putea justifica, în circumstanțe excepționale, o restrângere a libertății de exprimare. Astfel, criteriul „prejudiciului produs” trebuie interpretat în lumina proporționalității și a prevalenței interesului public, ceea ce confirmă evoluția jurisprudenței de la *cauza Guja* (2008) la *cauza Halet* (2023): de la protejarea dezvăluirii politice la recunoașterea importanței avertizărilor etice și economice într-un context globalizat.

d) Buna credință a avertizorului în interes public

Al cincilea criteriu al testului stabilit de Curte în *cauza Guja* vizează buna-credință a avertizorului – element esențial pentru delimitarea între exercitarea legitimă a libertății de exprimare și un act de defăimare sau abuz profesional.

În paragrafele 92–94 ale hotărârii, Curtea a analizat scopul care a determinat comportamentul reclamantului, subliniind că intenția sa nu a fost una personală, ci pur civică și etică. Prin urmare, buna-credință a reclamantului a fost deplin confirmată, iar intenția sa a fost considerată compatibilă cu valorile democratice și cu obligația funcționarilor publici de a contribui la integritatea instituțională.

Buna-credință are o semnificație juridică în contextul art. 10 din Convenție, fiind o condiție subiectivă a protecției avertizorilor. Aceasta presupune ca persoana care divulgă informații: să acționeze cu convingerea sinceră că faptele dezvăluite sunt reale și de interes public; să nu urmărească beneficii materiale sau revanșe personale; să manifeste loialitate față de instituțiile statului, dar și față de valorile statului de drept.

*Cauza Marchenko c. Ucraina*⁴⁰ ilustrează în mod clar importanța buneicredințe ca element subiectiv esențial pentru protecția juridică a avertizorilor de integritate. Curtea a analizat motivația reclamantului, comportamentul său anterior

⁴⁰ CEDO, *Marchenko c. Ucrainei*, hotărârea din 19 februarie 2009, Cererea nr. 4063/04, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91415> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, profesor și președinte al sindicatului VOST dintr-o școală publică pentru copii cu dizabilități de vorbire, a transmis mai multe scrisori autorităților de control și procurorului, reclamând abuzuri de funcție și deturnare de bunuri de către directoarea instituției. De asemenea, a participat la un protest public organizat de sindicat, în cadrul căruia au fost afișate pancarte acuzatoare la adresa acesteia. Deși investigațiile oficiale au confirmat unele disfuncționalități administrative, nu au identificat dovezi ale unei infracțiuni, iar directoarea a formulat o plângere penală pentru defăimare. Reclamantul a fost condamnat la un an de închisoare cu suspendare și obligat la plata de despăgubiri.

divulgării și modul în care acesta a folosit canalele instituționale, pentru a stabili dacă acțiunea sa a fost animată de un scop legitim ori de intenția de a prejudicia.

Curtea a reținut că reclamantul a acționat în calitate de lider sindical, semnalând nereguli administrative în interesul membrilor organizației și al instituției publice în care lucra. În paragraful 47, Curtea precizează: „*Reclamantul nu poate fi acuzat că a acționat cu rea-credință, întrucât a acționat în numele sindicatului, adresându-se autorităților competente și furnizând materiale în sprijinul acuzațiilor sale.*”

Această constatare confirmă că intenția reclamantului a fost una legitimă și de natură civică, menită să determine autoritățile să investigheze un posibil abuz de funcție. Reclamantul a utilizat canale instituționale interne (Inspekția Financiară și Parchetul) și nu a recurs inițial la expunerea publică a faptelor, ceea ce demonstrează loialitate și prudență profesională.

Pe de altă parte, instanța europeană a făcut și o analiză (§.48–§.49) a limitelor bunei-credințe și depășirea acestora. Deși sesizarea adresată autorităților a fost considerată un act de bună-credință, participarea reclamantului la pichete publice în care s-au formulat acuzații grave („furt de bunuri”, „corupție”) a depășit limitele comportamentului protejat. În consecință, buna-credință a reclamantului a fost recunoscută parțial, limitată la demersurile sale administrative, nu și la forma de exprimare publică. „*Buna-credință a avertizorului presupune nu doar absența unui scop personal, ci și prudența în alegerea mijloacelor de divulgare, proporționalitatea reacției și respectarea canalelor de sesizare disponibile.*” Astfel, atunci când o persoană raportează nereguli prin canale interne sau autorități competente, acționând din convingerea sinceră că servește interesul public, aceasta trebuie protejată de art. 10 din Convenție. În schimb, divulgarea prematură sau publică a informațiilor neverificate, chiar animată de intenții nobile, poate ieși din sfera bunei-credințe.

În *cauza Marchenko*, Curtea a recunoscut buna-credință a reclamantului în etapa de raportare instituțională, dar a considerat că aceasta nu s-a extins la acțiunile ulterioare de natură publică, care au produs un prejudiciu disproporționat. Această distincție subliniază evoluția jurisprudenței CEDO: buna-credință nu este un criteriu absolut, ci un standard de echilibru între intenție, diligență și impactul real al dezvoltării.

Hotărârea pronunțată în *cauza Langner c. Germania*⁴¹ este un reper important pentru conturarea standardului european privind buna-credință a avertizorului de integritate, în special în cazul funcționarilor publici. Curtea a analizat modul în care loialitatea, diligența profesională și motivația personală se împletesc în delimitarea libertății de exprimare legitime de comportamentul culpabil.

⁴¹ A se vedea CEDO, *Langner c. Germaniei*, hotărârea din 17 septembrie 2015, Cererea nr. 14464/11, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-157282> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, șef al unui serviciu municipal din Dresda, a fost concediat după ce, în cadrul unei ședințe interne, l-a acuzat pe viceprimar de „pervertirea justiției”, susținând că acesta a emis în mod ilegal o autorizație de demolare pentru un imobil. Curtea a considerat că speța reclamantului nu era un caz de „avertizare” care să justifice o protecție specială în temeiul art. 10 din Convenție.

Pe baza elementar analizate (§.46–§.47 din hotărâre), Curtea a concluzionat că motivația reclamantului nu era una de interes public, ci derivată din nemulțumiri personale față de conducere și din frustrarea privind desființarea subdiviziunii sale. „Declarațiile reclamantului nu au urmărit să dezvăluie o situație inacceptabilă de interes public, ci au fost determinate de nemulțumiri personale legate de reorganizarea serviciului său.” (§47). Prin urmare, Curtea a exclus calificarea conduitei ca „*whistleblowing*”, reținând că nu orice critică adusă unui superior ierarhic într-o instituție publică echivalează cu o dezvăluire de integritate.

Curtea a insistat asupra obligației funcționarilor publici de a verifica veridicitatea acuzațiilor înainte de a le face publice sau chiar interne. Deși reclamantul pretindea că a folosit expresia „pervertirea justiției” în sens figurat, instanța a reținut că, având formare juridică și experiență profesională, el cunoștea semnificația penală exactă a termenului, care desemnează o infracțiune gravă. „Reclamantul, în calitate de șef de serviciu într-o autoritate publică, era perfect conștient de implicațiile juridice ale termenului „*Rechtsbeugung*”, infracțiune ce presupune abuz intenționat de autoritate.” (§.49)

În plus, reclamantul nu verificase faptele înainte de a formula acuzațiile, deși putea consulta documentele administrative originale. Această lipsă de diligență a fost interpretată ca neglijență profesională gravă, incompatibilă cu statutul de avertizor de bună-credință. Curtea a apreciat că repetiția acuzațiilor în scris, la câteva zile după ședință, demonstrează intenția deliberată de a menține afirmațiile calomnioase, și nu un exces de exprimare spontană (§50).

Prin această hotărâre, Curtea a reafirmat că funcționarii publici beneficiază de protecția dreptului la liberă exprimare, dar în limite mai stricte, impuse de obligația de loialitate, reținere și discreție față de instituția angajatoare (§.43). În absența acestor elemente, dezvăluirea, chiar motivată de nemulțumiri sincere, nu intră în sfera protecției art. 10 din Convenție.

Cauza Langner marchează o etapă de clarificare a conceptului de bună-credință în contextul funcției publice, instanța europeană stabilind că: buna-credință presupune nu doar intenția de a servi interesul public, ci și diligența profesională în verificarea faptelor și proporționalitatea mijloacelor de exprimare; o critică internă întemeiată pe acuzații nefondate și formulată într-un ton acuzator depășește limitele libertății de exprimare; loialitatea față de instituție și respectul față de colegi și superiori constituie componente ale responsabilității profesionale.

(f) Gravitatea sau severitatea sancțiunii

Ultimul criteriu al testului consacrat de Curte în *cauza Guja* se referă la severitatea sancțiunii impuse avertizorului și la impactul acesteia asupra libertății de exprimare în general.

„Curtea notează că reclamantului i-a fost aplicată cea mai severă sancțiune posibilă, demiterea, ceea ce, fără îndoială, reprezintă o măsură foarte aspră. Această sancțiune nu numai că a avut repercusiuni negative asupra carierei reclamantului, dar a putut, de asemenea, să aibă un efect serios de descurajare a altor

angajați ai Procuraturii și, mai general, a funcționarilor publici, determinându-i să evite raportarea oricăror comportamente ilegale.” (§.95)

Instanța de contencios european a insistat asupra riscului sistemic pe care îl generează sancționarea avertizorilor: o sancțiune excesivă aplicată unei persoane care acționează în interes public poate reduce disponibilitatea altor funcționari de a denunța abateri grave, afectând astfel funcționarea mecanismelor de control democratic intern.

„Având în vedere amploarea mediatizării cazului reclamantului, sancțiunea putea avea un efect descurajator nu numai asupra angajaților Procuraturii, ci și asupra altor funcționari publici sau angajați din instituții publice.” (§.96)

Prin urmare, Curtea a evidențiat o dimensiune instituțională a protecției avertizorilor: sancțiunile severe aplicate unor persoane care semnalează fapte ilegale subminează cultura integrității și transparenței în administrația publică.

Demisia, retrogradarea sau sancțiunile exemplare aplicate avertizorilor sunt susceptibile să încalce dreptul lor la liberă exprimare, mai ales atunci când informațiile dezvăluite sunt autentice, de interes public și comunicate cu bună-credință.

Curtea a transformat acest criteriu într-un pilon al protecției efective a libertății de exprimare, stabilind că represaliile disproporționate pot avea un efect paralizant asupra funcționarilor publici și asupra climatului democratic în general (§.97)

Hotărârea din 2021 pronunțată în *cauza Wojczuk c. Polonia*⁴² reprezintă o aplicare modernă a testului de proporționalitate în contextul sancțiunilor penale impuse pentru denunțarea unor presupuse nereguli administrative. Curtea a trebuit să stabilească dacă amenda penală aplicată reclamantului a fost de natură să producă un efect de descurajare („*chilling effect*”) asupra exercitării libertății de exprimare garantate de art. 10 din Convenție.

Astfel, natura și severitatea pedepsei sunt factori decisivi în evaluarea proporționalității unei restrângeri a libertății de exprimare. Deși utilizarea sancțiunilor penale în cazurile de defăimare nu este, per se, contrară Convenției, acestea trebuie să fie aplicate cu reținere și să nu aibă un efect inhibitor asupra dezbaterii publice. În *cauza Wojczuk*, Curtea a observat că: amenda impusă era modestă în raport cu veniturile reclamantului; nu a existat o pedeapsă privativă de libertate; și, deși condamnarea penală putea avea efecte negative asupra carierei

⁴² A se vedea CEDO, *Wojczuk c. Poloniei*, hotărârea din 9 decembrie 2021, Cererea nr. 52969/13, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213790> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, angajat într-un muzeu public, a fost condamnat pentru calomnie după ce a trimis, sub semnătură anonimă, mai multe scrisori către autoritățile statului (inclusiv Parchetul și Curtea de Conturi), denunțând presupuse abateri financiare și administrative ale directorului instituției. Instanțele interne l-au condamnat la o amendă penală de 2.500 zloți (≈625 euro) și la plata cheltuielilor de judecată (≈400 euro), în baza art. 212 din Codul penal polonez privind defăimarea. CEDO a reținut că sancțiunea era o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare, dar a analizat proporționalitatea acesteia în lumina scopului urmărit – protejarea reputației muzeului și a directorului (§104). Curtea nu a constatat că scrisorile în discuție puteau fi considerate drept avertizări. Curtea a considerat că nu a fost încălcat articolul 10 din Convenție în ceea ce îl privește pe reclamant, constatând că instanțele naționale au prezentat motive suficiente și relevante pentru a justifica ingerința în libertatea de exprimare a reclamantului.

sale de funcționar public, aceasta nu era de natură să producă un efect de descurajare general (§.105).

Astfel, s-a concluzionat că sancțiunea, analizată în concret, nu era disproporționată și nu a avut un efect paralizant asupra libertății de exprimare, spre deosebire de cauzele unde măsurile disciplinare severe (demitere, pierderea carierei) au fost considerate nejustificate.

În *cauza Wojczuk*, instanța de contencios european a adoptat o abordare pragmatică: sancțiunea a fost evaluată în funcție de intensitatea ingerinței (amendă moderată, fără consecințe penale grave); contextul comportamentului reclamantului a fost considerat relevant – acesta acționase anonim, cu afirmații false și neprobate, ceea ce a redus protecția conferită de art. 10.

Prin urmare, spre deosebire de cauzele în care sancțiunea a fost considerată excesivă Curtea a apreciat că amenda pecuniară nu a depășit limitele proporționalității. Deși Curtea a recunoscut existența unei ingerințe în libertatea de exprimare, a apreciat că gravitatea redusă a sancțiunii și lipsa unui interes public real au făcut ca măsura să fie justificată și proporțională, neconstituind o violare a dreptului la liberă exprimare.

Hotărârea pronunțată în *cauza Catalan c. România*⁴³ reprezintă o aplicație particulară a testului Guja privind proporționalitatea sancțiunii impuse unui funcționar public pentru fapte de exprimare, fiind una dintre puținele cauze în care Curtea nu a constatat încălcarea art. 10 din Convenție, deși sancțiunea a fost cea mai severă posibilă – destituirea din funcție.

Curtea a observat că reclamantul a fost sancționat treptat, primind mai întâi avertisment și reducere salarială, pentru ca în final să fie destituit din funcție, cea mai gravă sancțiune disciplinară. „*Desigur, destituirea din funcție a fost o măsură foarte severă, dar, având în vedere postul ocupat de reclamant în C.N.S.A.S., aceasta din urmă a fost îndreptățit să considere că poziția publică luată de angajatul său pe o temă sensibilă [...] a compromis în mod iremediabil relația de încredere care trebuia să existe între el și agentul său.*” (§.75)

Curtea a admis severitatea măsurii, însă a subliniat contextul specific: reclamantul ocupa un post care impunea confidențialitate și prudență; dezvăluirile vizau o temă în curs de investigație oficială, iar comportamentul său putea fi perceput ca exprimând poziția instituției.

Astfel, deși destituirea a fost o măsură drastică, Curtea a considerat-o proporțională cu scopul urmărit – protejarea credibilității CNSAS și a obligației de rezervă a funcționarilor publici: „Având în vedere postul ocupat de reclamant în C.N.S.A.S., instituția a fost îndreptățită să considere că poziția publică luată de

⁴³ A se vedea CEDO, *Catalan c. României*, hotărârea din 9 ianuarie 2018, Cererea nr. 13003/04, disponibilă la: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-11804> (accesat la 9 noiembrie 2025). Reclamantul, consilier în cadrul CNSAS, a fost destituit disciplinar pentru faptul că a furnizat presei documente din arhiva fostei Securități, privind presupusa colaborare și comportamente intime ale Patriarhului Teoctist. Deși reclamantul a susținut că obținuse documentele anterior angajării și că a acționat ca istoric, nu ca funcționar public, Curtea a considerat că publicarea lor, în contextul în care CNSAS investiga oficial aceleași aspecte, a afectat încrederea publicului în instituție și a compromis relația de loialitate.

angajatul său [...] a compromis în mod iremediabil relația de încredere. [...] Prin urmare, Curtea nu poate considera că destituirea din funcție a reclamantului a fost o sancțiune disproporționată.” (§.76–§.77)

Deci, în jurisprudența instanței europene, nu orice sancțiune severă impusă unui funcționar public constituie o violare a dreptului la liberă exprimare, proporționalitatea fiind evaluată în funcție de natura funcției, scopul dezvăluirii și impactul asupra interesului public.

Analiza realizată evidențiază că libertatea de exprimare a avertizorilor în interes public nu reprezintă doar proiecția unui drept individual, ci o garanție structurală a funcționării statului de drept. Avertizarea se manifestă, totodată, ca o formă de participare democratică, prin care cetățenii contribuie la transparență, integritate și buna guvernare, întărind capacitatea instituțiilor de a se auto-corecta.

Concluzii

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a configurat un echilibru nuanțat între libertatea de exprimare și obligațiile de loialitate și discreție ale funcționarilor publici. Cele șase criterii consacrate – privind canalul de divulgare, interesul public, autenticitatea informațiilor, prejudiciul potențial, buna-credință și severitatea sancțiunii – constituie astăzi reperele fundamentale ale protecției avertizorilor în spațiul european. Jurisprudența ulterioară le-a rafinat aplicarea, extinzând protecția de la denunțurile de corupție la dezvăluirile de natură etică, administrativă ori economică. În prezent, protecția acoperă raportările interne și externe, precum și divulgările publice, atunci când acestea răspund unui interes general autentic și sunt făcute cu bună-credință.

Pentru ca protecția să fie efectivă, trebuie stabilită o legătură clară între actul raportării și tratamentul defavorabil suferit de avertizor. Totodată, regimul juridic aplicabil nu trebuie înțeles ca o derogare de la îndatoririle profesionale, ci ca un instrument de garantare a libertății de exprimare și a pluralismului democratic. Avertizarea în interes public se sprijină pe un echilibru delicat între dreptul de a denunța abuzurile și datoria de prudență, loialitate și respect față de instituțiile publice.

O protecție reală împotriva represaliilor trebuie însoțită de mecanisme reparatorii eficiente, apte să asigure reinstalarea avertizorilor în funcțiile deținute, acordarea de compensații pentru prejudiciile materiale și morale, precum și repararea integrală a consecințelor profesionale negative. În acest sens, cadrul european și legislația internă urmăresc prevenirea efectului de descurajare („*chilling effect*”) și încurajarea raportării responsabile.

Privit dincolo de dimensiunea juridică, avertizorul în interes public are o valoare etică și civică distinctă, acționând ca un veritabil gardian al legalității și al integrității instituționale. Raportarea responsabilă nu reprezintă un act de contestare, ci expresia conștiinței profesionale și a solidarității sociale. Protecția juridică a avertizorilor nu este un privilegiu, ci o necesitate democratică. Libertatea lor de a „*sună din fluier*” trebuie înțeleasă nu ca o manifestare anti-instituțională, ci ca forma supremă de loialitate față de valorile statului de drept.

Bibliografie / Bibliography:

I. Cărți și volume

Bîrsan, Corneliu, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I, Drepturi și libertăți, Ed. C.H. Beck, București, 2010

Browning, Robert, The Pied Piper of Hamelin: A Child's Story, Rand McNally & Co., New York, 1937

Gherasim, Dumitru, Buna-credință în raporturile juridice civile, Editura Academiei R.S. România, București, 1981

Lewis, David; Vandekerckhove, Wim (coord.), Whistleblowing and Democratic Values, International Whistleblowing Research Network, 2011

Muraru, Ioan; Tănăsescu, Simina, Drept constituțional și instituții politice, Ed. All Beck, București, 2005

Ungureanu, Ovidiu; Munteanu, Cornelia, Drept civil. Partea generală. În reglementarea noului Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2013

II. Capitole în volume / studii în lucrări colective

Chelaru, Eugen, în Baias, Flavius-Antoni; Constantinovici, Rodica; Macovei, Ioan (coord.), Codul civil. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2021

Cohen-Jonathan, Guy, „Article 10”, în Pettiti, Louis-Edmond; Imbert, Pierre-Henry (coord.), Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article, Economica, Paris, 1996

Mansbach, Abraham, „Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia”, în Lewis, David; Vandekerckhove, Wim (coord.), Whistleblowing and Democratic Values, International Whistleblowing Research Network, 2011

III. Articole științifice în reviste

Munteanu, Cornelia; Lazăr, Raluca Ștefania, „Dreptul la liberă exprimare – drept subiectiv și limită a dreptului la viață privată”, Revista română de drept privat, nr. 4/2017, pp. 138–152

Stubben, Stephen R.; Welch, Kyle T., „Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems”, Journal of Accounting Research, vol. 58, nr. 2/2020

IV. Surse online

Kloos-Ilea, Mihaela, „Mai puțin știuta legendă a venirii sașilor în Transilvania”, WebCultura, <https://webcultura.ro/mai-putin-stiuta-legend-a-venirii-sasilor-in-transilvania>

Transparency International, „EU countries continue to fail whistleblowers”, <https://www.transparency.org/en/blog/eu-countries-continue-to-fail-whistleblowers>

V. Documente oficiale, legislație și rapoarte

Administrația Prezidențială, „Cerere de reexaminare asupra Legii privind protecția avertizorilor în interes public”, <https://www.presidency.ro>

Agenția Națională de Integritate, „Platforma pentru avertizori în interes public”, <https://avertizori.integritate.eu>

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, JOUE C 326, 2012

Comisia Europeană, Raport privind punerea în aplicare a Directivei (UE) 2019/1937, COM(2024) 269 final, Bruxelles, 2024

Convenția europeană a drepturilor omului, <https://www.echr.coe.int>

Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului, JOUE L 305, 2019

Legea nr. 144/2007 privind Agenția Națională de Integritate

Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public

Ordinul A.N.I. nr. 693/2025 privind transmiterea datelor statistice

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, ONU, 1966

Regulamentul (UE) 2016/679 (GDPR), JOUE L 119, 2016

VI. Jurisprudență CEDO

CEDO, Aurelian Oprea c. României, 2016

CEDO, Bargão și Domingos Correia c. Portugaliei, 2023

CEDO, Bucur și Toma c. României, 2013

CEDO, Catalan c. României, 2018

CEDO, Gawlik c. Liechtenstein, 2021

CEDO, Görmüş și alții c. Turciei, 2016

CEDO, Guja c. Moldovei, 2008

CEDO, Halet c. Luxemburg, 2023

CEDO, Handyside c. Regatul Unit, 1976

CEDO, Heinisch c. Germaniei, 2011

CEDO, Herbai c. Ungariei, 2019

CEDO, Langner c. Germaniei, 2015

CEDO, Marchenko c. Ucrainei, 2009

CEDO, Medžlis Islamske Zajednice Brčko și alții c. Bosnia și Herțegovina, 2017

CEDO, Soares c. Portugaliei, 2016

CEDO, Sunday Times c. Regatul Unit, 1979

CEDO, Wojczuk c. Poloniei, 2021