

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis  
n. 153**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

—————

**Risoluzione n. 2300**

**Migliorare la tutela degli informatori (*whistleblowers*)  
in tutta Europa**

—————  
Trasmessa l'11 ottobre 2019  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2300 (2019) <sup>(1)</sup>

Provisional version

### Improving the protection of whistleblowers all over Europe

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly considers that whistleblowers play an essential role in any open and transparent democracy. The recognition they are given and the effectiveness of their protection in both law and practice against all forms of retaliation constitute a genuine democracy indicator.

2. The protection of whistleblowers is also a matter of fundamental rights: it is based on freedom of expression and of information, which entails that everyone is entitled to express themselves freely, without fear of retaliation, within precisely defined limits (which prohibit hate speech and intentional defamation in particular). However, this protection requires specific legislation to take account of the particularity of whistleblowers, who place themselves at risk by pursuing a public interest objective.

3. Disclosing serious failings in the public interest must not remain the preserve of those citizens who are prepared to

sacrifice their personal lives and those of their relatives, as too often happened in the past. Sounding the alarm must become a normal reflex of every responsible citizen who has become aware of serious threats to the public interest.

4. Without whistleblowers, it will be impossible to resolve many of the challenges to our democracies, including of course the fight against grand corruption and money-laundering, as well as new challenges such as threats to individual freedom through the mass fraudulent use of personal data, activities causing serious environmental harm or threats to public health. There is therefore an urgent need to implement targeted measures which encourage people to report the relevant facts and afford better protection to those who take the risk of doing so.

5. Accordingly, the term whistleblower must be broadly defined so as to cover any individual or legal entity that reveals or reports, in good faith, a crime or lesser offence, a breach of the law or a threat or harm to the public interest that they became aware of either directly or indirectly.

6. The Assembly notes with satisfaction that since its first report on the subject (Resolution 1729 (2010) and Recommendation 1916 (2010)) and Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection

(1) *Assembly debate* on 1 October 2019 (30th Sitting) (see Doc. 14958, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Sylvain Waserman). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2019 (30th Sitting). See also Recommendation 2162 (2019).

of whistleblowers many Council of Europe member States (Albania, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, France, Georgia, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Republic of Moldova, Montenegro, North Macedonia, Poland, Romania, Serbia, Slovak Republic, Spain, Sweden Switzerland and the United Kingdom) have passed laws to protect whistleblowers either generally or at least in certain fields.

7. It also notes that the European Parliament approved on 16 April 2019 a proposal for a directive aimed at improving the situation of whistleblowers in all of its member States. This draft instrument, broadly inspired by the Council of Europe's work on the subject, is a real step forward. In particular it permits free choice as to the channel employed to « blow the whistle », without imposing an order of priority between internal and external channels. The Assembly draws attention to the action taken by the European Parliament to achieve this excellent outcome in the context of the « trilogue » with the European Commission and the Council in March 2019.

8. The Assembly, in noting the following proposals, expresses its belief that these measures will only reach their full effect if they are underpinned by free news media, which cherish and defend their independence, and which are supported by legislation on press freedom and on public access to official records.

9. The proposal for a European directive provides in particular for:

9.1. a broad definition of the group of individuals protected, including those involved in pre- and post- contractual and non-remunerated professional activities, shareholders and self-employed people (such as suppliers and consultants);

9.2. clear reporting procedures and obligations for employers (private or public), who must create safe reporting channels, normally in two stages:

9.2.1. firstly, at the whistleblower's choice, an internal report (via a specially created reporting channel) or an external

report to the competent authorities (specialised regulatory authorities, judicial authorities, professional supervisory body);

9.2.2. secondly, a public report, including in the media, if no appropriate measure is taken within a period of three months from the initial report or in the event of an imminent threat to the public interest, or if a report to the authorities would not be likely to be effective;

9.3. a ban on retaliation against whistleblowers, with no let-out clause and involving the effective protection of whistleblowers acting in good faith against criminal and civil proceedings, including « SLAPP » (gagging) proceedings; the confidentiality of the whistleblower's identity and also the protection of an anonymous whistleblower when his or her identity is discovered;

9.4. criminal and civil immunity for acts undertaken for the acquisition of the information reported, provided that these acts do not themselves constitute offences in their own right;

9.5. effective legal remedies and relief (compensation, reinstatement, interim measures), with a reversal of the burden of proof concerning the link between prejudicial measures taken against the whistleblower and the reporting of information;

9.6. financial penalties against those who try to prevent whistleblowing (« whistleblowing inhibitors »), carry out retaliation against a whistleblower or disclose his or her identity;

9.7. effective follow-up within a reasonable period (three months as a rule) with feedback to the whistleblower for all whistleblower reports;

9.8. legal and psychological support for whistleblowers;

9.9. the gathering and dissemination of information on the impact of reporting by whistleblowers.

10. The proposal for a European directive directly covers the reporting of breaches or abuses of EU law (especially in the areas of combating money-laundering, company taxation, data protection, protection of the EU's financial interests, food security, environmental protection and nuclear safety). However, nothing prevents countries that wish to do so from protecting those reporting on breaches or abuses of their national law according to the same principles. There are no grounds for giving less protection to national law and public interest at the national level than to the law and interests of the EU.

11. All EU member countries are legally required to transpose this directive into their national law within two years from its entry into force. However, the member States of the Council of Europe that are not, or not yet, members of the EU also have a strong interest in drawing on the draft directive with a view to adopting or updating legislation in accordance with the new European rules.

12. On the basis of its previous work, the Assembly considers that the following improvements aimed at clarifying, implementing or supplementing the draft directive would be desirable in order to reassure and give more encouragement to potential whistleblowers and promote a genuine culture of transparency:

12.1. Allowing legal entities to « blow the whistle » on illegal practices or enjoy protection as « whistleblowing facilitators », in the same way that journalists are able to rely on the protection of their sources; « reporting auxiliaries » must be given increased protection, especially when put under pressure to reveal the identity of whistleblowers;

12.2. Ensuring that individuals working in the field of national security can rely on specific legislation providing better guidance regarding criminal prosecutions for breaches of state secrecy in conjunction with a public interest defence, and ensuring that the courts required to deal with the question of whether the public interest justifies « blowing the whistle »

themselves have access to all relevant information;

12.3. Setting up an independent authority in each country tasked with:

12.3.1. helping whistleblowers, especially by investigating allegations of retaliation and failure to act on reports, and where necessary reinstating whistleblowers in all their rights, including full compensation for all the disadvantages they have suffered;

12.3.2. ensuring that once a matter has been reported there is every chance of it being followed up, whatever the interests at stake, by condemning any action to suppress it; this role is particularly important when powerful economic or political stakeholders become involved and make disproportionate efforts at suppression and/or exert pressure on the whistleblower;

12.3.3. providing a link with the judicial authorities as a reliable source, in particular, of material evidence in connection with judicial proceedings. Such an independent authority will therefore be able (in the same way as authorities acting as Defenders of citizens' rights) to intervene in legal proceedings so as to give its analysis of a case and provide elements of assessment regarding the report made and the action taken by the whistleblower;

12.3.4. these independent authorities would be instrumental in establishing a genuine European network that would make it possible to share good practices and exchange experience regarding the stakes involved and difficulties encountered in their work. They would constitute an independent European observatory, which would act on a daily basis to ensure that whistleblowers and the alarms they sound are accorded their rightful place in our democracies. In its own field, this network of independent authorities would be a prime interlocutor for the Council of Europe;

12.4. Setting up a legal-support fund, fed by the proceeds from fines imposed on

individuals or organisations that have failed to comply with whistleblowing legislation, with a view to financing high-quality legal support for whistleblowers in court proceedings, which are often long, complex and costly; the fund would be administered by the independent authority, which would grant assistance if it considered that the person being prosecuted, claiming to be a whistleblower, met previously established criteria;

12.5. Ensuring that whistleblowers and their relatives are also protected against retaliation perpetrated by third parties;

12.6. Ensuring that the burden of proof lies with those who attack the whistleblower, by providing in particular that:

12.6.1. there is an explicit presumption that the whistleblower has acted in good faith;

12.6.2. a person or authority that takes legal action against a whistleblower must prove that genuine harm has been done, including in the field of national security;

12.6.3. in the case of a public disclosure, those attacking the whistleblower must prove that the conditions for public disclosure were not met;

12.6.4. the reversal of the burden of proof in the whistleblower's favour also applies in cases of criminal prosecution for defamation;

12.7. Avoiding making the protection of whistleblowers subject to subjective and unpredictable conditions, such as the whistleblower's purely altruistic motivation, a duty of loyalty to an employer or an obligation to act responsibly, without any clear and precise indication of what is expected of the potential whistleblower; it is essential for a whistleblower to be able to have speedy confirmation that he or she meets the criteria required in order to benefit from the specific whistleblowing legislation. While this can be finally determined only by a court decision, the

assessment of these criteria at the earliest opportunity (especially by the independent authority) is an important element for keeping the whistleblower safe;

12.8. Granting whistleblowers the right of asylum, entitling them in exceptional cases to make their application from their place of residence abroad; the maturity of the legislation for the protection of whistleblowers in their country of origin must be taken into account; these procedures specific to whistleblowers could be created under the auspices of the Council of Europe; in any case it is essential to give some thought to the right to asylum in order to adapt it to the new challenges surrounding whistleblowers;

12.9. Granting, in connection with whistleblowing, legal privilege to persons delegated by companies or administrative authorities to receive reports, the aim being to provide potential whistleblowers with guarantees that these persons will if necessary be able to protect their identity;

12.10. Ensuring that persons delegated to receive and follow up on reports are sufficiently qualified and independent and report directly to the very top of the corporation or administrative authority concerned;

12.11. Ensuring that the criminalisation of acts involving the acquisition of information by whistleblowers is limited to actual break-ins for the purpose of gaining personal advantage, having nothing to do with the reporting of information in the public interest;

12.12. Gathering and broadly disseminating, in co-operation with the independent administrative authorities of each country, information on the functioning of mechanisms for the protection of whistleblowers (for example, the number of cases, their duration, their outcomes and penalties for retaliation), in order to improve assessment of the functioning of the law in each country and both share good practices and correct bad ones;

12.13. Fostering the emergence in civil society of an ecosystem that encourages support for whistleblowers, by drawing in particular on networks of voluntary organisations and the commitment of community volunteers. This ecosystem is essential in order to overcome the isolation faced by all whistleblowers and back them in their efforts, as well as to bring about changes in national legislation. In the context of whistleblowing and the protection of whistleblowers, the drafting of legislation together with civil society is a particularly appropriate approach.

13. The Assembly invites:

13.1. Council of Europe member States that are also members of the European Union to:

13.1.1. transpose, as soon as possible, the directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law into their national legislation in line with the spirit of the directive, which aims to set minimum common standards so as to ensure a high level of protection for whistleblowers, including for those who « blow the whistle » on breaches of national law or threats to the public interest at the national level;

13.1.2. put in place, beyond the requirements of the European directive, the measures proposed in paragraph 11 of this resolution, especially the creation of independent authorities responsible for the protection of whistleblowers in order to form a European network and firmly embed the logic of whistleblowing in our

democratic systems, as well as foster the emergence of civil society players engaged in this area;

13.2. Council of Europe member States that are not members of the European Union, as well as observer States or States whose parliaments have partner for democracy status, to revise their relevant legislation or pass new laws that draw on the proposal for a European directive and paragraph 11 of this resolution, in order to grant whistleblowers in their own countries the same level of protection as those from an EU member State;

13.3. all Council of Europe member States to take a decisive step towards the protection of whistleblowers, especially by setting up a European network of independent authorities whose role will be to ensure that whistleblowing and whistleblowers are accorded their rightful place in our democratic societies;

13.4. all Assembly members to raise the awareness of their national parliamentary colleagues concerning the importance of improving the management of whistleblowers' disclosures and giving whistleblowers better protection, to share good practices and to carry out their own appraisal of their laws in order to assess what legislative progress has been made in this area. To this end, they could refer to the self-assessment grid contained in the report.

14. The Assembly supports and encourages the appointment of a general rapporteur on whistleblowers, who will be able to raise her/his voice when necessary, for instance in individual cases.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2300 (2019) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire considère que les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente. La reconnaissance qui leur est accordée et l'efficacité de leur protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constituent un véritable « marqueur » démocratique.

2. La protection des lanceurs d'alerte est aussi une question de droits fondamentaux: elle repose sur la liberté d'expression et d'information qui implique le droit de chacun de s'exprimer librement, sans crainte de représailles, dans des limites précisément définies (interdisant notamment le discours de haine et la calomnie intentionnelle). Mais elle nécessite une législation particulière pour prendre en compte la spécificité des lanceurs d'alerte qui s'exposent en poursuivant un objectif d'intérêt général.

3. Révéler des dysfonctionnements graves dans l'intérêt public ne doit pas rester un domaine réservé aux seuls citoyens

prêts à sacrifier leur vie personnelle et celle de leurs proches, comme cela a été trop souvent le cas par le passé. Lancer l'alerte doit devenir le réflexe normal de tout citoyen responsable ayant pris connaissance de dangers graves pour l'intérêt général.

4. Sans lanceurs d'alerte, de nombreux défis posés à nos démocraties ne pourront trouver de solution: la lutte contre la grande corruption et le blanchiment d'argent bien sûr, mais aussi des nouveaux enjeux tels que la liberté individuelle menacée par l'utilisation frauduleuse en masse de données personnelles, des atteintes graves à l'environnement ou des menaces sur la santé publique par exemple. Il est donc urgent d'encourager par des mesures ciblées des signalements par les personnes ayant connaissance des faits pertinents et de mieux protéger ceux qui prennent le risque de le faire.

5. Dans cet esprit, la définition de lanceur d'alerte doit être large, pour englober toute personne physique ou morale qui révèle ou signale de bonne foi un crime ou un délit, une violation de la loi ou une menace ou un préjudice pour l'intérêt général dont elle a eu connaissance, directement ou indirectement.

6. L'Assemblée note avec satisfaction que depuis son premier rapport en la matière (Résolution 1729 (2010) et Recommandation 1916 (2010) sur la protection des « donneurs d'alerte ») et la Recomman-

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2019 (30e séance) (voir Doc. 14958, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Sylvain Waserman). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2019 (30e séance). Voir également la Recommandation 2162 (2019).

dation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe (Albanie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, Suède, Suisse, Royaume-Uni et République tchèque) ont adopté des lois visant à mieux protéger les lanceurs d'alerte de manière générale ou au moins dans certains secteurs.

7. Elle note également que le Parlement européen a approuvé le 16 avril 2019 une proposition de directive visant à améliorer la situation des lanceurs d'alerte dans tous ses États membres. Cette proposition de directive, largement inspirée par les travaux du Conseil de l'Europe en la matière, représente un vrai progrès. Elle permet notamment le libre choix du canal utilisé pour lancer l'alerte, sans imposer une hiérarchie entre les voies interne et externe. L'Assemblée souligne l'action du Parlement européen pour avoir obtenu cet excellent résultat dans le cadre du « trilogue » avec la Commission européenne et le Conseil au mois de mars 2019.

8. L'Assemblée, en prenant note des propositions ci-après, exprime sa conviction que ces mesures ne pourront être pleinement efficaces que si elles sont soutenues par des médias libres, qui tiennent à leur indépendance, la défendent et qui bénéficient de l'appui d'une législation garantissant la liberté de la presse et organisant l'accès public aux documents officiels.

9. La proposition de directive européenne prévoit notamment:

9.1. une définition large du cercle des personnes protégées incluant aussi les relations professionnelles pré- et post-contractuelles et non rémunérées, les actionnaires et les travailleurs indépendants (par exemple, fournisseurs et consultants);

9.2. des procédures et des obligations claires en matière de signalement

pour les employeurs (privés et publics), qui doivent créer des canaux de signalement sûrs, normalement en deux étapes:

9.2.1. d'abord, au choix du lanceur d'alerte, un signalement soit interne (via un canal de signalement créé à cet effet), soit externe, aux autorités compétentes (autorités régulatrices spécialisées, autorités judiciaires, conseil de l'ordre professionnel);

9.2.2. ensuite, si aucune mesure appropriée n'a été prise dans un délai de trois mois après le signalement ou en cas de menace imminente pour l'intérêt public, ou si le signalement aux autorités n'aurait aucun effet, un signalement public, y compris dans les médias;

9.3. l'interdiction de représailles contre les lanceurs d'alerte sans échappatoire et une protection efficace contre les procédures judiciaires pénales et civiles contre le lanceur d'alerte de bonne foi, y compris des « procédures-bâillons »; la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et également la protection du lanceur d'alerte anonyme en cas de découverte de celle-ci;

9.4. l'immunité pénale et civile pour les actes d'obtention de l'information signalée à condition que ces actes ne constituent pas en eux-mêmes des délits autonomes;

9.5. des voies de recours juridiques et des moyens de droit (dommages et intérêts, réintégration, mesures provisoires) efficaces, avec renversement de la charge de la preuve concernant le lien entre les mesures préjudiciables prises contre le lanceur d'alerte et le signalement d'informations;

9.6. des sanctions financières à l'encontre de ceux qui tentent d'empêcher l'alerte (« étouffeurs d'alerte »), commettent des représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte ou divulguent son identité;

9.7. le suivi efficace et dans un délai raisonnable (trois mois en règle générale)



avec retour au lanceur d'alerte des signalements faits;

9.8. des mesures de soutien juridique et psychologique aux lanceurs d'alerte;

9.9. la collecte et la diffusion d'informations sur l'impact des signalements faits par les lanceurs d'alerte.

10. La proposition de directive couvre directement le signalement des violations ou abus du droit de l'Union européenne (notamment dans les domaines de la lutte contre le blanchiment de capitaux, la fiscalité de l'entreprise, la protection des données, la protection des intérêts financiers de l'Union, la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la sécurité nucléaire). Rien n'empêche cependant les pays qui le souhaitent de protéger selon les mêmes principes le signalement de violations ou abus de leur droit national. Il n'y a pas de raisons de moins bien protéger le droit national et l'intérêt général au niveau national que le droit et les intérêts de l'Union européenne.

11. Tous les pays membres de l'Union européenne seront légalement tenus de transposer cette directive dans leur droit national dans les deux ans après son entrée en vigueur. Toutefois, les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas, ou pas encore, membres de l'Union européenne ont tout intérêt eux aussi à s'inspirer de la proposition de directive pour adopter ou moderniser leur législation en conformité avec les nouvelles normes européennes.

12. Sur la base de ses travaux antérieurs, l'Assemblée considère que les améliorations suivantes, qui ont vocation à clarifier, concrétiser ou compléter la proposition de directive, seraient souhaitables pour rassurer et encourager davantage de lanceurs d'alerte potentiels et promouvoir une vraie culture de transparence:

12.1. permettre à des personnes morales de lancer l'alerte sur des pratiques illégales ou de bénéficier d'une protection en tant que « facilitatrices d'alerte » à l'instar des journalistes qui bénéficient

de la protection des sources; les auxiliaires de signalement doivent bénéficier d'une protection renforcée notamment face à des pressions pour révéler l'identité de lanceurs d'alerte;

12.2. assurer que les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale bénéficient d'une législation spécifique permettant de mieux encadrer les poursuites pénales pour violation du secret d'État en articulation avec une exception de défense d'intérêt public; et que les juges qui doivent trancher la question de savoir si l'intérêt public justifie l'alerte aient eux-mêmes accès à toutes les informations pertinentes;

12.3. mettre en place une autorité indépendante dans chaque pays qui serait chargée:

12.3.1. d'assister les lanceurs d'alerte, notamment en enquêtant sur les allégations de représailles et de manque de suivi donné aux signalements et le cas échéant en rétablissant le lanceur d'alerte dans tous ses droits, y compris la réparation intégrale de tous les préjudices subis par le lanceur d'alerte;

12.3.2. de s'assurer qu'une alerte lancée ait toutes ses chances d'aboutir, quels que soient les intérêts en jeu, en dénonçant les éventuelles manœuvres visant à les étouffer; ce rôle est particulièrement déterminant lorsque de puissants acteurs économiques ou politiques interviennent et déploient des efforts disproportionnés pour étouffer l'alerte et / ou faire pression sur le lanceur d'alerte;

12.3.3. d'assurer un lien avec les autorités judiciaires en tant qu'interlocuteur fiable pour fournir, notamment, des éléments matériels et tangibles dans le cadre d'une procédure judiciaire. Cette autorité indépendante pourra donc (à l'instar d'autorités du type « défenseur des droits ») intervenir dans le cadre d'une procédure de justice, pour présenter son analyse du dossier et produire des éléments d'appréciation sur l'alerte et l'action du lanceur d'alerte;

12.3.4. ces autorités indépendantes auraient vocation à constituer un véritable réseau européen qui permettrait le partage des bonnes pratiques et de leur expérience s'agissant des enjeux et des difficultés rencontrées dans leur mission. Elles constitueraient ainsi un observatoire indépendant à l'échelle européenne, qui agirait au quotidien pour que les alertes et les lanceurs d'alerte prennent la juste place qu'ils doivent avoir dans nos démocraties. Ce réseau d'autorités indépendantes serait, dans son domaine, un interlocuteur privilégié pour le Conseil de l'Europe;

12.4. créer un fonds de soutien juridique alimenté par le produit des sanctions pécuniaires infligées aux personnes ou organisations n'ayant pas respecté la législation en matière de lancement d'alerte, pour financer un soutien juridique de qualité aux lanceurs d'alerte dans leurs procédures devant les instances judiciaires, souvent longues, complexes et coûteuses; ce fonds serait administré par l'autorité indépendante qui le débloquerait si la personne poursuivie, qui se prétend lanceuse d'alerte, répond aux critères préalablement établis;

12.5. assurer que les lanceurs d'alerte et leurs proches soient aussi protégés contre les représailles commises par des tiers;

12.6. assurer que la charge de la preuve pèse sur les personnes attaquant les lanceurs d'alerte, en prévoyant notamment que:

12.6.1. la bonne foi du lanceur d'alerte soit explicitement présumée;

12.6.2. la personne ou l'autorité qui poursuit le lanceur d'alerte doit prouver qu'elle a subi un vrai préjudice, y compris dans le domaine de la sécurité nationale;

12.6.3. en cas d'alerte publique, les personnes attaquant le lanceur d'alerte doivent démontrer que les conditions pour une alerte publique n'étaient pas réunies;

12.6.4. l'inversion de la charge de la preuve en faveur des lanceurs d'alerte

s'applique aussi en cas de poursuites pénales pour diffamation;

12.7. éviter de soumettre la protection des lanceurs d'alerte à des conditions subjectives et imprévisibles, telles que la motivation purement altruiste du lanceur d'alerte, un devoir de loyauté à l'employeur ou celui d'agir de manière responsable, sans indication claire et précise de ce qui est attendu du lanceur d'alerte potentiel; en effet, il est essentiel qu'un lanceur d'alerte puisse avoir rapidement confirmation qu'il répond aux critères requis pour bénéficier de la législation spécifique propre aux lanceurs d'alerte. Si seule la décision d'un juge permettra de l'établir in fine, l'appréciation au plus tôt de ces critères (en particulier par l'autorité indépendante) est un enjeu de sécurisation important du lanceur d'alerte;

12.8. faire bénéficier les lanceurs d'alerte du droit d'asile, en permettant dans des cas exceptionnels que les lanceurs d'alerte introduisent la demande depuis leur lieu de séjour à l'étranger; le niveau de maturité de la législation de protection des lanceurs d'alerte dans le pays d'origine doit être pris en compte; ces procédures spécifiques aux lanceurs d'alerte pourraient être créées sous l'égide du Conseil de l'Europe; en tout état de cause il est essentiel de mener une réflexion sur le droit d'asile pour l'adapter aux nouveaux enjeux des lanceurs d'alerte;

12.9. faire bénéficier, dans le cadre d'une démarche de lancement d'alerte, du privilège légal les personnes déléguées par les entreprises ou les administrations à recevoir des alertes; il s'agit de donner des garanties aux lanceurs d'alerte potentiels que ces personnes seront en mesure de protéger l'identité du lanceur d'alerte si nécessaire;

12.10. assurer que les personnes déléguées à recevoir des alertes et à assurer leur suivi soient suffisamment qualifiées, indépendantes et rendent compte directement au sommet de la hiérarchie de l'entreprise ou de l'administration concernée;

12.11. assurer que la criminalisation d'actes d'obtention de l'information par le lanceur d'alerte soit limitée à de véritables effractions à des fins d'avantages personnels sans aucun lien avec le signalement d'informations dans l'intérêt public;

12.12. collecter et diffuser largement, en lien avec les autorités indépendantes de chaque pays, des informations concernant le fonctionnement des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte (par exemple, le nombre d'affaires, leur durée, les résultats, les sanctions pour représailles), pour mieux évaluer le fonctionnement des lois dans chaque pays et partager les bonnes pratiques et corriger les mauvaises;

12.13. favoriser l'émergence dans la société civile d'un écosystème favorable à l'accompagnement des lanceurs d'alerte, en s'appuyant notamment sur les réseaux associatifs et l'engagement de citoyens bénévoles. Cet écosystème est essentiel pour rompre l'isolement auquel chaque lanceur d'alerte est confronté et l'accompagner dans son action, mais aussi pour inspirer des évolutions dans les législations nationales. Dans le domaine de l'alerte et de la protection des lanceurs d'alerte, l'élaboration des législations conjointement avec la société civile est une approche particulièrement pertinente.

### 13. L'Assemblée invite:

13.1. les États membres du Conseil de l'Europe qui sont aussi membres de l'Union européenne:

13.1.1. à transposer au plus tôt la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union dans leur droit national dans l'esprit de la directive qui vise à établir des normes minimales communes pour assurer un haut niveau de protection des lanceurs d'alerte, y compris pour celles et ceux qui lancent l'alerte sur des violations du droit national ou des menaces pour l'intérêt public au niveau national;

13.1.2. à mettre en place, au-delà des exigences de la directive européenne, les mesures énoncées au paragraphe 11 de la présente résolution, et notamment à créer des autorités indépendantes en charge de la protection des lanceurs d'alerte pour constituer un réseau européen et ancrer la logique du lancement d'alerte dans nos systèmes démocratiques, mais aussi à favoriser l'émergence d'acteurs de la société civile engagés sur le sujet;

13.2. les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne, ainsi que les États observateurs ou dont les parlements ont un statut de partenaires pour la démocratie, à revoir leurs législations pertinentes ou à adopter de nouvelles lois s'inspirant de la proposition de directive européenne et du paragraphe 11 de la présente résolution pour faire bénéficier les lanceurs d'alerte dans leurs pays du même niveau de protection que ceux relevant d'un État membre de l'Union européenne;

13.3. tous les États membres du Conseil de l'Europe à franchir un pas déterminant en matière de protection des lanceurs d'alerte, notamment en constituant un réseau européen d'autorités indépendantes dont la vocation sera de donner aux alertes et aux lanceurs d'alerte la juste place qu'ils doivent prendre dans nos sociétés démocratiques;

13.4. l'ensemble des membres de l'Assemblée à sensibiliser leurs collègues parlementaires nationaux à l'importance d'une meilleure gestion des alertes et une meilleure protection des lanceurs d'alerte, à partager les bonnes pratiques et à mettre en œuvre leur propre évaluation des législations pour apprécier l'état d'avancement du droit en la matière. A cet effet ils pourront se référer à la grille d'auto-évaluation figurant dans le rapport.

14. L'Assemblée encourage et est favorable à la nomination d'un rapporteur général sur les lanceurs d'alerte, qui pourra faire entendre sa voix si besoin est, par exemple dans des affaires individuelles.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2300 (2019) <sup>(1)</sup>

#### Migliorare la tutela degli informatori (*whistleblowers*) in tutta Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare ritiene che gli informatori svolgano un ruolo essenziale in qualsiasi democrazia aperta e trasparente. Il riconoscimento che viene loro accordato e l'efficacia della protezione assicurata, nel diritto e nella prassi, rispetto a qualsiasi tipo di ritorsione costituiscono un vero indicatore democratico.

2. La tutela degli informatori è anche una questione di diritti fondamentali: si basa sulla libertà di espressione e informazione che implica il diritto di ciascuno di esprimersi liberamente, senza timore di rappresaglie, all'interno di limiti definiti con precisione (il divieto in particolare del discorso d'odio e della calunnia intenzionale). Tuttavia, necessita di una legislazione particolare per tener conto della specificità degli informatori che si espongono per perseguire un obiettivo di interesse generale.

3. Rivelare delle irregolarità gravi nell'interesse pubblico non deve restare un campo riservato ai soli cittadini pronti a sacrificare la propria vita personale e quella dei loro cari, come è avvenuto troppo spesso in passato. Segnalare reati o irregolarità deve diventare un riflesso normale per qualsiasi cittadino responsabile che sia venuto a conoscenza di pericoli gravi per l'interesse generale.

4. Senza gli informatori molti problemi delle nostre democrazie potrebbero restare senza soluzione: la lotta alla grande corruzione e al riciclaggio di denaro innanzi tutto, ma anche nuove sfide come la libertà individuale minacciata dall'utilizzo fraudolento di massa di dati personali, attacchi gravi all'ambiente o minacce per la salute pubblica, ad esempio. È quindi urgente incoraggiare attraverso misure mirate le segnalazioni da parte di persone che siano venute a conoscenza di fatti pertinenti e proteggere meglio coloro che si assumono il rischio di farlo.

5. In tal senso, la definizione di informatore deve essere ampia, per includere qualsiasi persona fisica o giuridica che riferisca o segnali in buona fede un reato o un illecito, una violazione della legge o una minaccia o un pericolo per l'interesse generale di cui è a conoscenza, direttamente o indirettamente.

6. L'Assemblea osserva con soddisfazione che dalla sua prima relazione in

(1) Dibattito in Assemblea del 1 ottobre 2019 (30° seduta) (V. Doc. 14958, relazione della Commissione affari giuridici e diritti umani, relatrice: On. Sylvain Waserman). *Testo adottato dall'Assemblea* il 1 ottobre 2019 (30° seduta). V. anche Raccomandazione 2162 (2019).

materia (Risoluzione 1729 (2010) e Raccomandazione 1916 (2010) sulla protezione degli « informatori »)<sup>2</sup> e dalla Raccomandazione CM/Rec(2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla tutela degli informatori, numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa (Albania, Croazia, Spagna, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Macedonia del Nord, Repubblica di Moldova, Montenegro, Polonia, Romania, Serbia, Repubblica slovacca, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Repubblica ceca) hanno adottato leggi tese a proteggere meglio gli informatori in generale o almeno in alcuni settori.

7. Osserva altresì che il Parlamento europeo ha approvato il 16 aprile 2019 una proposta di direttiva tesa a migliorare la situazione degli informatori in tutti gli Stati membri. Tale proposta di direttiva, ampiamente ispirata ai lavori del Consiglio d'Europa in materia, rappresenta un vero progresso. Consente, segnatamente, di scegliere liberamente il canale da utilizzare per fare la segnalazione, senza imporre una gerarchia tra le vie interne ed esterne. L'Assemblea sottolinea l'azione del Parlamento europeo nell'ottenimento di questo eccellente risultato nel quadro del « trilogio » con la Commissione europea e il Consiglio a marzo 2019.

8. L'Assemblea, prendendo nota delle proposte qui di seguito, esprime il convincimento che queste misure potranno essere pienamente efficaci solo se sono sostenute da media liberi, che hanno a cuore la propria indipendenza, la difendono e beneficiano del sostegno di una legislazione che garantisce la libertà di stampa e dispone l'accesso pubblico ai documenti ufficiali.

9. La proposta di direttiva europea prevede in particolare:

9.1. una definizione ampia del circolo di persone protette che includa anche le relazioni professionali pre- e post-contrattuali e non remunerate, gli azionisti e i liberi professionisti (ad esempio, fornitori e consulenti);

9.2. procedure e obblighi chiari in materia di segnalazioni per i datori di lavoro (privati e pubblici), che devono

creare canali di denuncia sicuri, normalmente in due tappe:

9.2.1. innanzi tutto, a scelta dell'informatore, una segnalazione interna (attraverso un canale di segnalazione istituito a tale scopo), o esterna alle autorità competenti (autorità di regolamentazione, specializzate, giudiziarie, consigli dell'ordine professionale);

9.2.2. in seguito, se non viene presa nessuna misura adeguata entro tre mesi dalla segnalazione o in caso di minaccia imminente per l'interesse pubblico, oppure se la segnalazione alle autorità non sortisse alcun effetto, una segnalazione pubblica, anche attraverso i media;

9.3. il divieto di rappresaglie contro gli informatori senza scappatoie e una protezione efficace contro i procedimenti giudiziari penali e civili contro gli informatori che agiscono in buona fede, comprese le « azioni bavaglio » (in inglese SLAPP, ovvero le azioni legali tese a bloccare la partecipazione pubblica n.d.t.); la riservatezza dell'informatore e anche la tutela dell'informatore anonimo in caso venga scoperta la sua identità;

9.4. l'immunità penale e civile per gli atti compiuti al fine di ottenere le informazioni rivelate, a condizione che non costituiscano di per sé reati autonomi;

9.5. vie di ricorso e mezzi legali (risarcimento danni, reintegro, misure provvisorie) efficaci, con inversione dell'onere della prova rispetto al legame tra le misure pregiudizievoli prese contro l'informatore e la rivelazione di irregolarità;

9.6. sanzioni finanziarie contro coloro che tentano di impedire la denuncia (« inibitori delle allerte »), compiendo ritorsioni contro l'informatore o divulgandone l'identità;

9.7. seguiti efficaci e in tempi ragionevoli (generalmente entro tre mesi) assicurando un feedback all'informatore per ogni denuncia fatta;

9.8. misure di sostegno legale e psicologico per gli informatori;

9.9. raccolta e divulgazione di informazioni sull'impatto delle rivelazioni fatte dagli informatori.

10. La proposta di direttiva copre direttamente la segnalazione di violazioni o abusi del diritto dell'Unione europea (in particolare nel campo della lotta al riciclaggio di denaro, tassazione delle imprese, protezione dati, protezione degli interessi finanziari dell'Unione, sicurezza alimentare, protezione dell'ambiente e sicurezza nucleare). Tuttavia, nulla impedisce ai paesi che lo desiderano di proteggere secondo gli stessi principi la denuncia di violazioni o abusi del loro diritto nazionale. Non c'è ragione di proteggere in maniera meno efficace il diritto nazionale e l'interesse generale a livello nazionale rispetto al diritto e agli interessi dell'Unione europea.

11. Tutti i paesi membri dell'Unione europea saranno tenuti a recepire questa direttiva nel diritto nazionale nei due anni successivi alla sua entrata in vigore. Tuttavia, gli Stati membri del Consiglio d'Europa che non sono o non sono ancora membri dell'Unione europea hanno tutto l'interesse a ispirarsi a loro volta alla proposta di direttiva per adottare o aggiornare la loro legislazione, conformemente alle nuove norme europee.

12. Sulla base dei lavori precedenti, l'Assemblea considera che i seguenti miglioramenti, utili per chiarire, concretizzare o completare la proposta di direttiva, sarebbero auspicabili per assicurare e incoraggiare ulteriormente gli informatori e promuovere una vera cultura della trasparenza:

12.1. permettere a persone giuridiche di denunciare pratiche illegali o di beneficiare di una protezione come « facilitatori di segnalazioni » alla stregua dei giornalisti che hanno diritto alla protezione delle loro fonti d'informazione; coloro che svolgono un ruolo ausiliario nella segnalazione devono beneficiare di una protezione rafforzata in particolare rispetto a possibili pressioni per rivelare l'identità degli informatori;

12.2. assicurare che le persone che lavorano nel campo della sicurezza nazio-

nale beneficiano di una legislazione specifica che consenta di inquadrare meglio i procedimenti penali per violazione del segreto di Stato in connessione con l'eccezione per difesa dell'interesse pubblico; e che i giudici incaricati di decidere se l'interesse pubblico giustifica la segnalazione abbiano accesso a tutte le informazioni pertinenti;

12.3. istituire un'autorità indipendente in ogni paese incaricata:

12.3.1. di assistere gli informatori, in particolare indagando sulle denunce di ritorsioni e la mancanza di seguiti alle segnalazioni e, se del caso, reintegrando l'informatore in tutti i suoi diritti, compreso il risarcimento integrale di tutti i danni subiti;

12.3.2. di assicurarsi che una denuncia abbia tutte le possibilità di giungere a un risultato, qualunque siano gli interessi in gioco, denunciando eventuali manovre tese a metterla a tacere; questo ruolo è particolarmente determinante quando intervengono attori economici e politici potenti che compiono sforzi sproporzionati per mettere a tacere la rivelazione e/o fare pressioni sull'informatore;

12.3.3. di assicurare un collegamento con le autorità giudiziarie come interlocutori affidabili per fornire, in particolare, elementi materiali e tangibili nel quadro di un procedimento giudiziario. L'autorità indipendente potrà quindi (alla stregua di altre autorità che difendono i diritti) intervenire nel quadro di un processo per presentare elementi di valutazione sulla denuncia e sull'azione dell'informatore;

12.3.4. tali autorità indipendenti dovrebbero creare una vera rete europea che permetta la condivisione di buone prassi e di esperienze sui problemi e sulle difficoltà incontrate nell'esercizio della loro missione. Verrebbero così a costituire un osservatorio indipendente su scala europea, che agisce quotidianamente affinché le denunce e gli informatori ricoprano il posto che dovrebbero avere nelle nostre democrazie. Questa rete di autorità indipendenti sarebbe, nel

suo campo, un interlocutore privilegiato per il Consiglio d'Europa;

12.4. di creare un fondo di assistenza legale alimentato dagli introiti delle sanzioni pecuniarie inflitte alle persone o alle organizzazioni che non abbiano rispettato la legislazione in materia di segnalazioni di reati o irregolarità, così da finanziare un'assistenza legale di qualità agli informatori nei processi spesso lunghi, complessi e costosi; questo fondo sarebbe gestito dall'autorità indipendente che lo sbloccherebbe se la persona sottoposta a procedimento giudiziario, che si dichiara un informatore, risponde a criteri precedentemente stabiliti;

12.5. di assicurare che gli informatori e i loro famigliari siano protetti anche dalle ritorsioni da parte di terzi;

12.6. di assicurare che l'onere della prova pesi sulle persone che attaccano gli informatori, prevedendo segnatamente che:

12.6.1. la buona fede dell'informatore sia esplicitamente presunta;

12.6.2. la persona o l'autorità che persegue l'informatore provi di aver subito un danno reale, anche nel campo della sicurezza nazionale;

12.6.3. in caso di allerta pubblica, le persone che attaccano l'informatore dimostrino che non esistevano le condizioni per un'allerta pubblica;

12.6.4. l'inversione dell'onere della prova in favore degli informatori si applichi anche nei casi di procedimento penale per diffamazione;

12.7. evitare di assoggettare la protezione degli informatori a condizioni soggettive e imprevedibili, quali la motivazione puramente altruista dell'informatore, il dovere di lealtà nei confronti del datore di lavoro o di agire responsabilmente, senza indicazioni chiare e precise di quanto ci si aspetta dal potenziale informatore; in effetti, è essenziale che un informatore possa avere rapidamente conferma se risponde ai criteri richiesti per beneficiare della legislazione specifica pertinente. Se potrà stabilirlo da ultimo sol-

tanto la decisione di un giudice, la valutazione nel più breve tempo possibile di questi criteri (in particolare da parte dell'autorità indipendente) è una questione di sicurezza rilevante per l'informatore;

12.8. far beneficiare gli informatori del diritto di asilo, permettendo in casi eccezionali che gli informatori presentino la richiesta dal loro luogo di soggiorno all'estero; in proposito si deve tener conto del livello di maturità della legislazione sulla protezione degli informatori nel paese di origine; queste procedure specifiche per gli informatori potranno essere stabilite sotto l'egida del Consiglio d'Europa; in ogni caso, è essenziale avviare una riflessione sul diritto di asilo per adattarlo alle nuove sfide degli informatori;

12.9. far beneficiare, nel quadro di un procedimento di segnalazione di reati o irregolarità, del privilegio legale anche le persone delegate dalle imprese o dalle amministrazioni a raccogliere le denunce; lo scopo è dare garanzie ai potenziali informatori che queste persone saranno in grado di proteggere la loro identità se necessario;

12.10. assicurare che le persone delegate a ricevere le denunce e a darvi seguito siano sufficientemente qualificate, indipendenti e riferiscano direttamente ai vertici dell'impresa o dell'amministrazione interessata;

12.11. assicurare che la criminalizzazione delle azioni dell'informatore compiute per ottenere le informazioni sia limitata a vere effrazioni a fini di vantaggio personale, senza alcun collegamento con la rivelazione fatta nell'interesse pubblico;

12.12. raccogliere e diffondere ampiamente, in collegamento con le autorità indipendenti di ciascun paese, delle informazioni riguardanti il funzionamento dei meccanismi di protezione degli informatori (ad esempio, numero di casi, durata, risultati, sanzioni per rappresaglie), per valutare meglio il funzionamento delle leggi in ogni paese e condividere le buone prassi correggendo quelle inefficaci;

12.13. favorire l'emergere nella società civile di un ecosistema favorevole al sostegno degli informatori, basandosi in particolare sulle reti associative e sull'impegno volontario dei cittadini. Questo ecosistema è essenziale per rompere l'isolamento con cui si confrontano tutti gli informatori e accompagnarli nella loro azione, ma anche per trarre ispirazione dalle evoluzioni nelle legislazioni nazionali. L'elaborazione di leggi nel campo della segnalazione e della protezione degli informatori congiuntamente con la società civile è una strategia particolarmente pertinente.

### 13. L'Assemblea invita:

13.1. gli Stati membri del Consiglio d'Europa che sono anche membri dell'Unione europea:

13.1.1. a recepire nel più breve tempo possibile nel loro diritto nazionale la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone che denunciano le violazioni del diritto dell'Unione nello spirito della direttiva, che mira a stabilire norme minime comuni per assicurare un alto livello di tutela degli informatori, anche per coloro che denunciano violazioni del diritto nazionale o minacce all'interesse pubblico a livello nazionale;

13.1.2. a introdurre, al di là di quanto previsto dalla direttiva europea, le misure di cui al paragrafo 11 della presente risoluzione, in particolare a creare autorità indipendenti incaricate di proteggere gli informatori così da creare una rete europea e radicare la logica della segnalazione di reati e irregolarità nei

nostri sistemi democratici, ma anche favorire l'emergere di attori della società civile impegnati in questo campo;

13.2. gli Stati membri che non sono membri dell'Unione europea e gli Stati osservatori o i cui Parlamenti hanno lo status di partner per la democrazia, a rivedere le loro legislazioni in materia o ad adottare nuove leggi che si ispirino alla proposta di direttiva europea e al paragrafo 11 della presente risoluzione in modo da far beneficiare gli informatori nei loro paesi dello stesso livello di protezione di quelli degli Stati membri dell'Unione europea;

13.3. tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa a fare un passo avanti decisivo in materia di protezione di informatori, in particolare creando una rete europea di autorità indipendenti incaricate di dare alle segnalazioni e agli informatori il posto che dovrebbero avere nelle nostre società democratiche;

13.4. l'insieme dei membri dell'Assemblea a sensibilizzare i colleghi parlamentari nazionali sull'importanza di una migliore gestione delle denunce e di una migliore protezione degli informatori, a condividere le buone prassi e a compiere una valutazione delle proprie legislazioni per stabilire lo stato di avanzamento del diritto in materia. A tale scopo, potranno fare riferimento alla griglia di auto-valutazione contenuta nella presente relazione.

14. L'Assemblea incoraggia ed è favorevole alla nomina di un relatore generale sugli informatori, che potrà far sentire la propria voce quando necessario, per esempio in singoli casi.

