



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind protecția
avertizorilor în interes public**

Analizând proiectul de **Lege privind protecția avertizorilor în interes public**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.149 din 25.03.2022 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D332/25.03.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată, și al art.46 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect reglementarea cadrului general în materia protecției persoanelor care raportează încălcări ale legii, care s-au produs sau care sunt susceptibile să se producă în cadrul autorităților, instituțiilor publice, altor persoane juridice de drept public, precum și în cadrul persoanelor juridice de drept privat, în vederea transpunerii Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 305 din 26 noiembrie 2019.

Totodată, prin proiect se dispune și abrogarea Legii nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1214 din 17 decembrie 2004.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.117 alin.(3), precum și ale art.73 alin.(3) lit.j) și p), din Constituția României, republicată. În aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art.117 alin.(3) din Constituția României și Senatul pentru dispozițiile circumscrise domeniilor prevăzut la art.73 alin.(3) lit.j) și p).

Față de cele de mai sus, devin incidente prevederile art.75 alin.(4) și (5) din Legea fundamentală, referitoare la întoarcerea legii.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că, prin avizul nr.991 din 14 decembrie 2021, Consiliul Legislativ a avizat favorabil, cu observații și propuneri, o propunere legislativă cu obiect de reglementare similar, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.Plx 573 din 24 noiembrie 2021, aflată, în prezent, în procedură legislativă la Camera Deputaților.

Totodată, prin avizul nr.96 din 3 februarie 2022, Consiliul Legislativ a avizat favorabil, cu observații și propuneri, un proiect de lege cu același obiect de reglementare, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.40 din 02.02.2022. Precizăm că o parte din observațiile și propunerile formulate în aviz au fost însușite de către inițiator.

5. Din punct de vedere al dreptului Uniunii Europene, demersul legislativ intră sub incidența *acquis*-ului european, consacrat segmentului legislativ - *Probleme generale, financiare și instituționale*, în sectorul – *Dispoziții generale*.

În raport cu *obiectul specific de reglementare*, la nivelul dreptului european derivat, prezintă incidență directă dispozițiile **Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii**, publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, Nr. 305 din data de 26 noiembrie 2019*.

Directiva (UE) 2019/1937 enumeră o serie de fapte care pot face obiectul unei avertizări de integritate, precum: *frauda și corupția în sfera achizițiilor publice, fapte care prejudiciază siguranța produselor introduse pe piața internă a Uniunii Europene, fapte care ating*

siguranța transporturilor sau aviației și pot periclita viața oamenilor, fapte în dauna mediului înconjurător, fapte care reprezintă riscuri la adresa sănătății publice și a protecției consumatorilor, fapte din sfera securității rețelelor și a sistemelor informatice, a vieții private și a protecției datelor cu caracter personal etc. Însă lista nu este exhaustivă. Fiecare stat membru poate să o completeze în funcție de contextul său particular.

Ca urmare a intrării în vigoare a **Directivei (UE) 2019/1937** prevederile acesteia ar fi trebuit transpuse în legislația națională până la data de **17 decembrie 2021**, moment de la care urmau să producă efecte pentru sectorul public. Aplicarea în sectorul privat beneficiază de un termen mai lung, dispozițiile fiind obligatorii începând cu data de **17 decembrie 2023**.

6. La norma cuprinsă la art.1 alin.(3) teza a doua, potrivit căreia „Dispozițiile prezentei legi se aplică în situațiile în care reglementările din actele normative enumerate în anexa nr.1 nu conțin norme speciale cu caracter obligatoriu privind raportarea încălcărilor legii”, menționăm că distincția normă generală - normă specială are relevanță în determinarea normei aplicabile numai în situația unor acte normative de forță juridică egală. Or, în respectiva anexă sunt enumerate acte normative de forță juridică diferită, fapt ce determină incidența principiului ierarhiei actelor normative. Prin urmare, în cazul actelor normative inferioare legii, în măsura în care conțin soluții diferite de cele propuse prin prezentul proiect, nu se poate susține că ele sunt aplicabile ca normă specială, fiind obligatorie modificarea acestora în acord cu legea. De asemenea, în ceea ce privește forța juridică a regulamentelor Uniunii Europene, menționăm că, acestea sunt acte juridice obligatorii pentru toate statele membre ale Uniunii, iar potrivit art.148 alin.(4) din Constituție au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.

Față de cele de mai sus, este necesară reanalizarea soluțiilor legislative propuse.

7. La art.1, cu privire la alin.(4), recomandăm ca această normă să fie redactată mai clar și mai precis, pentru a fi previzibilă. Precizăm că nu este suficient dispoziția să facă o simplă trimitere generică la art.346 din TFUE¹, care este un articol complex, interpretabil (mai ales

¹ Art. 346 din TFUE se referă la informații cu privire la care un stat membru al UE consideră că divulgarea lor este contrară intereselor esențiale ale siguranței sale și, în special, la informații cu privire la producția sau comerțul cu armament, muniție și material de război.

sintagma „*interesele esențiale ale siguranței statului*”). Este necesar ca art.1 alin.(4) să descrie în mod concret, explicit, clar și previzibil, care dezvăluiri ale încălcărilor de norme nu intră sub incidența legii avertizorilor.

La **alin.(6) și (7)**, pentru instituirea unei reglementări accesibile și clare, ar trebui să se indice în mod expres normele la care se face referire în mod generic.

8. La **art.2**, norma propusă pentru **art.2 alin.(1) lit.d)** nu este suficient de clară și trebuie reformulată, întrucât din redactare nu se înțelege care este sfera persoanelor vizate de expresia „persoanei fizice sau juridice cu care s-a încheiat contractul, a subcontractanților și a furnizorilor acesteia”.

9. La **art.3**, în ceea ce privește modalitatea de identificare a enumerărilor ce decurg din respectivul element structural, în acord cu prevederile art.49 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, marcarea lor se va efectua cu litere ale alfabetului.

Pe cale de consecință, este necesară și rectificarea normelor de trimitere din cadrul proiectului, prin înlocuirea lor cu litere în loc de cifre.

Ca observație de ordin general, pentru identificarea mai clară a expresiilor și termenilor definiți, propunem ca prezentarea acestora să se realizeze în ordine alfabetică.

10. În ceea ce privește definițiile din cuprinsul **art.3**, semnalăm următoarele:

10.1. La **pct.1**, definiția noțiunii de „**încălcări ale legii**” este lipsită de previzibilitate prin utilizarea sintagmei „nerespectări ale dispozițiilor legale, care privesc domenii cum ar fi:...”. Pe de altă parte, apreciem că o asemenea definiție este superfluă având în vedere că orice lege ar trebui să fie suficient de previzibilă pentru ca destinatarii normei să își poată prefigura conduita astfel încât să respecte legea.

În ceea ce privește **previzibilitatea legii**, menționăm că, în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr.887/2020, Curtea Constituțională a reținut că „*orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește*

efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului”.

Față de cele de mai sus, recomandăm reanalizarea definiției de la **art.3 pct.1.**

Din punct de vedere al redactării, în considerarea rigorilor normative, pentru acronimele „UE” și „TFUE” trebuie redat desfășurat, iar termenul „Încălcări” va fi redat cu inițială mică.

10.2. La **pct.14**, în cadrul definiției termenului „informarea”, în vederea evitării caracterului repetitiv al termenului „subsecvente” din sintagmele „acțiunile/acțiuni subsecvente”, propunem eliminarea celui care figurează în final.

10.3. La **pct.15**, precizăm că, potrivit art.49 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, o enumerare nu mai poate cuprinde alte enumerări și nici alineate noi.

În cazul menținerii actualei marcări a elementului structural, identificarea elementelor enumerării se va realiza sub formele „a)”, „b)” și „c)”.

La **pct.15 lit.a)** referirea la „dispozițiile legale speciale” nu îndeplinește cerințele privind claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea normelor juridice, întrucât nu se înțelege care este actul juridic general în raport cu care ar putea fi identificate respectivele dispoziții speciale și nici care sunt autoritățile competente la care se referă textul. Se impune, de aceea, reanalizarea și reformularea normei, prin indicarea expresă a actelor normative avute în vedere și enumerarea exhaustivă a autorităților competente.

10.4. La **pct.15 lit.b)**, din coroborarea acestei norme cu dispozițiile art.12 alin.(2) rezultă că Agenția Națională de Integritate ar avea competență generală în materia primirii raportărilor privind încălcări ale legii. Fără a ne pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative propuse, apreciem că o asemenea competență nu se corelează cu rolul și atribuțiile aceste autorități administrative autonome. Menționăm că, potrivit **art.8 alin.(1) din Legea nr.176/2010**, cu modificările și completările ulterioare, *„Scopul Agenției este asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și*

informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art.1, pe perioada îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice. În îndeplinirea acestui scop, Agenția poate dezvolta relații de colaborare prin încheierea de protocoale cu entități din țară sau din străinătate”.

Prin urmare, apreciem că ar fi necesară și o intervenție legislativă asupra legii de înființare, organizare și funcționare a Agenției.

10.5. La **pct.16**, în cadrul definiției expresiei „persoana desemnată”, propunem eliminarea substantivului „prevederile ”, ca fiind de prisos. Observația este valabilă și pentru **art.5 alin.(3)**, precum și pentru toate situațiile similare din proiect.

11. La **titlul Cap.II – „Modalități de raportare și dispoziții comune aplicabile raportărilor”**, pentru unitate terminologică, este de analizat dacă în finalul acestuia nu ar trebui inserat textul „**privind încălcări ale legii**”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

12. La **art.7 alin.(6)**, pentru rigoarea redactării, expresia „pe suport hârtie” trebuie să figureze sub forma „pe suport de hârtie”.

13. La **art.9 alin.(3)**, din rațiuni de ordin redacțional, propunem inserarea unei cratime între cuvintele „administrativ teritoriale”.

14. La **art.11 alin.(4)**, pentru un spor de precizie, norma de trimitere la „art.10 lit.c)” trebuie să figureze sub forma „**art.10 alin.(1) lit.c)**”.

15. La **art.12 alin.(1)**, norma este imprecisă întrucât echivalează canalele de raportare cu autoritățile competente să primească raportările.

16. La **art.14 lit.a)**, semnalăm că referirea la soluționarea de către Agenția Națională de Integritate a raportărilor care intră în competența sa nu este suficient de clară, întrucât din proiect nu rezultă care sunt raportările care intră în competența Agenției. Se impune, de aceea, reanalizarea și completarea proiectului.

La **lit.h)**, pentru asigurarea unei reglementări complete, textul trebuie să prevadă cui anume se înaintează propunerile de modificare și completare a „legislației în materie” întocmite de Agenție și care este sfera reglementărilor vizate de expresia „legislație în materie”.

La **lit.i)**, textul are o formulare generică, astfel încât, pentru precizie normativă, este necesar ca să se prevadă în mod expres domeniile în care Agenția „cooperează cu instituții și organizații

similare din Uniunea Europeană și din alte țări și cu organizații neguvernamentale”.

17. La **Capitolul V**, semnalăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, capitolul trebuie să cuprindă cel puțin două elemente structurale.

18. La **art.19 alin.(1) lit.a)**, este necesară eliminarea redactărilor „din prezenta lege” și „din lege”, ca inadecvate în contextul dat. Observația este valabilă pentru toate normele care fac trimitere la dispoziții din cuprinsul proiectului.

19. La **art.22 alin.(1)**, textul trebuie reanalizat și reformulat, întrucât din redactarea propusă ar putea rezulta că respectivele măsuri nu pot fi luate sub nicio formă în legătură cu avertizorii, chiar dacă unele dintre ele ar fi justificate din punct de vedere obiectiv.

În acest context, semnalăm că referirea generică la interdicția aplicării „oricărei alte sancțiuni disciplinare”, prevăzută la alin.(1) lit.f), precum și reglementarea interdicției de a transforma un contract de muncă pe durată determinată într-un contract de muncă pe durată nedeterminată „în cazul în care lucrătorul a avut **așteptări legitime** că i s-ar oferi un post permanent”, prevăzută la alin.(1) lit.i), nu întrunesc cerințele de claritate și previzibilitate specifice normelor juridice, astfel încât trebuie reanalizate și reformulate. În plus, precizăm că ocuparea funcțiilor publice vacante se face în modalitățile prevăzute de art.466 alin.(2) din Codul administrativ, și nu prin „oferirea” acestora, așa cum rezultă din text.

20. La **art.23 alin.(5)**, menționăm că formularea „cu respectarea legislației privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal” este imprecisă din punct de vedere al informării juridice. Propunem, de aceea, menționarea expresă a actelor normative avute în vedere în contextul dat.

21. La **art.25 alin.(1)**, pentru coerența normei, propunem ca textul „precum și altor terțe persoane la care se face referire în raportare.” să fie scris „**precum și persoanelor terțe la care se face referire în raportare.**”.

22. La **art.28 alin.(2) lit.b)**, semnalăm că art.17 alin.(5), la care se face trimiterea, stabilește numai competențe ale Agenției Naționale de Integritate, nu și ale autorităților prevăzute la art.3 pct.15 lit.c), așa cum rezultă din textul propus. Este necesară, de aceea, reanalizarea soluției legislative propuse, pentru asigurarea corelării necesare.

23. La **art.30 alin.(2)**, pentru rigoarea exprimării, se impune eliminarea sintagmei **prevăzute la**” care figurează înaintea normei de trimitere la „art.8 alin.(4)”.

La **alin.(3)**, pentru întregirea informației juridice, după norma de trimitere la *Ordonanței Guvernului nr.2/2001*, trebuie inserată și mențiunea ”aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

24. La **art.31 alin.(1)**, întrucât citarea titlurilor actelor s-a mai realizat anterior, propunem eliminarea acestora.

25. La **art. 36**, corelat cu titlul Cap.III, propunem ca după sintagma „canale interne” să fie inserată expresia „**de raportare**”.

26. Semnalăm că în cuprinsul proiectului nu există o normă referitoare la conținutul **anexei nr.2**. Întrucât, potrivit dispozițiilor art.57 alin.(3), din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *anexa trebuie să aibă un temei-cadru în corpul actului normativ*, este necesară completarea proiectului în acest sens.

27. La **anexe**, formulăm următoarele observații și propuneri:

27.1. Pentru respectarea rigorilor normative, anexele ar trebui completate cu **titluri** care să redea, concis, conținutul acestora.

27.2. Categoriile juridice ale actelor normative invocate trebuie redată *in extenso*, astfel: „Ordonanța de urgență a Guvernului nr. .../...”, „Ordonanța Guvernului nr..../...” sau Hotărârea Guvernului nr. .../...;

Pentru actele administrației publice centrale de specialitate, citarea lor se va realiza după modelul „**Ordinul ministrului ... nr./... ..**” și „**Regulamentul președintelui ... nr. .../... ..**”.

27.3. Pentru o corectă și completă informare juridică, referirea la actele normative - legi, ordonanțe și ordonanțe de urgență, hotărâri ale Guvernului și acte ale administrației publice centrale de specialitate - trebuie realizată atât prin reproducerea integrală atât a titlurilor, așa cum acestea au fost publicate și/sau republicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, cât și a evenimentelor legislative survenite ulterior adoptării și/sau republicării, **până la momentul adoptării legii**. Avem în vedere faptul că, pe perioada derulării procesului legislativ de adoptare a prezentului proiect, actele normative pot suferi noi intervenții legislative sau pot fi abrogate.

Ținând seama de observațiile de mai sus, redăm mai jos, **cu titlu de exemplu**, modele de reformulări ale elementelor enumerării:

- Legea petrolului nr.238/2004, cu modificările și completările ulterioare;

- „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006 ...;

- „Ordinul președintelui Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare nr.99/2012 privind aprobarea Regulamentului nr.6/2012 pentru aplicarea art. 41 din Regulamentul (UE) nr.236/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 martie 2012 privind vânzarea în lipsă și anumite aspecte ale swapurilor pe riscul de credit;”;

- „Ordinul ministrului transporturilor nr.600/2016 pentru aprobarea Reglementării aeronautice civile române privind raportarea evenimentelor de aviație civilă - RACR-REAC, cu modificările ulterioare;”;

- „Ordinul președintelui Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare nr.106/2006 pentru aprobarea Regulamentului nr.31/2006 privind completarea unor reglementări ale Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, în vederea implementării unor prevederi ale directivelor europene;”.

27.4. Precizăm că în cazul normelor de trimitere la acte europene, acestea se vor realiza prin menționarea în întregime și corectă atât a emitenților cât și a titlurilor acestora, precum și a evenimentelor legislative survenite asupra lor, conform site-ului oficial al Uniunii Europene.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE
LEGISLAȚIE

București
Nr.310/25.03.2022