

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 Titlul proiectului de act normativ

LEGE privind protecția avertizorilor în interes public

Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

În data de 23 octombrie 2019, a fost adoptată *Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii* și a fost publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L, numărul 305 din 26 noiembrie 2019.

În calitate sa de stat membru al Uniunii Europene, România are obligația transpunerii până la data de 17 decembrie 2021.

Potrivit art. 26 alin. (2) din Directivă, Statele Membre au obligația de a adopta cadrul normativ privind instituirea de canale interne în ceea ce privește entitățile juridice din sectorul privat care au între 50 și 249 de lucrători până la data de 17 decembrie 2023.

De lege lata, instituția protecției avertizorului în interes public este reglementată prin Legea 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 14 decembrie 2014.

Reglementarea instituie măsuri de protecție a personalului încadrat în autoritățile și instituțiile publice, care sesizează anumite nereguli sau fapte ilicite săvârșite în cadrul acestor entități, fiind un instrument destinat să încurajeze raportarea și, pe cale de consecință, descoperirea și sancționarea acestor fapte, precum și să protejeze aceste persoane prin acordarea statutului de avertizor în interes public, împotriva eventualelor consecințe negative profesionale sau personale la care ar putea fi expuse ca urmare a transmiterii unei sesizări.

Persoana care face raportarea trebuie să fie încadrată în una dintre autoritățile publice, instituțiile publice sau în celelalte unități cărora le este incidentă legea, și anume autoritățile administrației publice centrale și locale, aparatul Parlamentului, al Administrației Prezidențiale și al Guvernului, dar și în cadrul autorităților administrative autonome, companiilor naționale, regiilor autonome de interes național și local și societăților naționale cu capital de stat.

Categoriile de personal cărora li se aplică legea sunt: funcționarii publici, personalul contractual și alte categorii de personal.

În ceea ce privește obiectul sesizării, acesta poate fi reprezentat de orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței. Dispozițiile art. 5 cuprind o enumerare limitativă a faptelor ce pot fi sesizate: fapte de corupție/asimilate infracțiunilor de corupție; alte încălcări ale legii, deontologiei profesionale sau principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

Canalele de raportare reglementate de legislația în vigoare sunt interne și externe, iar raportarea se poate face, în funcție de alegerea avertizorului în interes public, cumulativ sau alternativ către unul dintre cele două canale.

În scopul încurajării raportărilor, Legea nr. 571/2004 instituie și o serie de măsuri de protecție a avertizorilor în interes public care vizează: prezumția relativă de bună-credință; publicitatea ședințelor comisiilor de disciplină sau altor organisme similare; ascunderea identității avertizorului și măsuri cu caracter judiciar.

Ascunderea identității avertizorului în interes public se face în două situații:

a) în situația în care cel reclamat prin avertizarea în interes public este șef ierarhic, direct sau indirect, ori are atribuții de control, inspecție și evaluare a avertizorului;

b) în cazul avertizărilor în interes public privind infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul, infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene .

Măsurile cu caracter judiciar se referă la faptul că în litigiile de muncă sau în cele referitoare la raporturile de serviciu, instanța poate dispune anularea sancțiunii disciplinare sau administrative aplicate unui avertizor, dacă sancțiunea a fost aplicată ca urmare a unei avertizări în interes public, făcută cu bună-credință.

Circumscriindu-se obiectivului de a îmbunătăți aplicarea dreptului și a politicilor U.E. și recunoscând rolul esențial pe care îl au avertizorii în demascarea și prevenirea încălcărilor legii care aduc atingere interesului public, noua reglementare existentă la nivel european instituie un standard minim comun, la nivelul tuturor statelor membre UE, care să prevadă un nivel ridicat de protecție a avertizorilor.

Elaborată pornind de la recomandarea Consiliului Europei privind protecția avertizorilor în interes public, Directiva cuprinde

o sferă largă de categorii de persoane care, în virtutea raporturilor de muncă (indiferent de natura acestor activități și dacă sunt plătite sau nu), au acces la informații despre încălcări care pot aduce atingere interesului public și care ar putea suferi represalii în cazul în care sesizează acele fapte, precum și alte categorii de persoane care pot fi asimilate acestora, cum ar fi acționarii și membrii organelor de conducere în cadrul societăților comerciale, voluntarii, stagiarii neremunerați și solicitanții de locuri de muncă.

Prevederile Directivei aduc câteva elemente importante de noutate, după cum urmează:

- se introduce o nouă filozofie în materie de raportare, în sensul etapizării accesului la canalele de raportare, avertizorii fiind încurajați să utilizeze mai întâi canalele interne din cadrul entității în care își desfășoară activitatea înainte de a se adresa canalelor externe de raportare. De asemenea, divulgarea publică se va putea efectua cu respectarea unor cerințe expres prevăzute de textul Directivei, referitoare la respectarea unei ierarhii anterioare. Acest lucru contribuie la creșterea încrederii avertizorilor în faptul că entitatea în cauză poate gestiona astfel de raportări, în special în cazul întreprinderilor cu peste 50 de angajați sau în municipalitățile cu peste 10.000 de locuitori, pentru care a fost introdusă obligația de a institui canale interne de raportare.

Directiva acoperă, de asemenea, și ipoteza în care, deși există canale de raportare, acestea nu pot fi utilizate, dar și cazul în care canalele de raportare nu sunt instituite, prevăzând că avertizorii nu își pierd protecția în situația în care decid să folosească direct canalele externe. De protecție beneficiază și persoanele care fac raportări externe atunci când consideră că există risc de represalii și că încălcarea raportată nu poate fi remediată în mod eficace prin intermediul canalelor interne de raportare;

- domeniul material de aplicare al Directivei include materiile în care protecția avertizorilor este necesară pentru a consolida respectarea normelor Uniunii Europene ale căror încălcări pot aduce atingeri grave interesului public, în special în următoarele domenii: achizițiile publice; servicii financiare, prevenirea spălării banilor și finanțarea terorismului; siguranța produselor; siguranța transportului; protecția mediului; siguranța nucleară; siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor; sănătatea publică; protecția consumatorilor; protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea sistemelor de rețea și de informare;

- securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru, potrivit considerentului 24, iar regulamentele din Directivă privind raportările nu se aplică în domeniul

	achizițiilor care implică aspecte legate de apărare sau de securitate, cu excepția cazului în care acestea fac obiectul actelor relevante ale Uniunii. Directiva nu aduce atingere aplicării dreptului UE sau dreptului intern privind protecția informațiilor clasificate, protecția secretului profesional al avocatului și a secretului profesional medical, caracterului secret al deliberărilor judiciare și normelor de procedură penală, prin urmare, nu înlătură de la aplicare regimul legal incident în aceste domenii; - în privința standardului minim de protecție a avertizorilor, Directiva include, printre altele: protejarea identității; interzicerea represaliilor (cu titlu exemplificativ fiind amintite suspendarea raportului de muncă, concedierea, schimbări ale programului de lucru, blocare a formării profesionale, evaluarea negativă a performanței profesionale, intimidarea, hărțuirea, discriminarea etc.); inversarea sarcinii probei precum și exonerarea de răspundere a avertizorului.
2. Schimbări preconizate	Prin raportare la prevederile Directivei (UE) 2019/1937 și analizând cadrul legislativ actual privind protecția avertizorilor în interes public, dată fiind complexitatea obligațiilor de transpunere și ținând cont de exigențele impuse de Legea nr. 24/2000, a rezultat necesitatea elaborării unui nou proiect de act normativ care să asigure transpunerea actului unional sus-menționat și, pe cale de consecință, abrogarea Legii nr. 571/2004. La elaborarea acestui proiect de lege au fost avute în vedere două mari repere: - <i>prevederile Directivei</i> care instituie standarde minime a căror transpunere va intra sub analiza atentă a Comisiei Europene, de îndată ce termenul de transpunere în legislația internă va expira; - <i>menținerea standardului național existent</i>; de fiecare dată când standardul național reglementat de legea în vigoare a fost mai ridicat, s-a urmărit ca aceste prevederi să fie menținute. Proiectul de lege, însă, a preluat, în măsura compatibilității cu prevederile Directivei 2019/1937 unele soluții legislative din Legea nr 571/2004. Astfel, au fost reformulate principiile enunțate în legea actuală, acestea fiind preluate în proiect. Totodată, s-au păstrat standardele de protecție a avertizorului în procedurile disciplinare (prin dreptul avertizorului de a solicita participarea reprezentanților presei și organizațiilor sindicale și verificarea de către instanță a proporționalității sancțiunii aplicate avertizorului pentru o abatere disciplinară, prin compararea cu practica sancționării sau cu alte cazuri similare).

Dat fiind faptul că prevederile Directivei impun o nouă filosofie în materie de raportare se impune abrogarea dispozițiilor Legii nr. 571/2004 care reglementează accesul, cumulativ sau alternativ, la canalele de raportare interne, externe sau divulgarea publică.

Semnalăm că dispozițiile Directivei introduc o etapizare a accesului la canalele de raportare, după cum urmează: este încurajată utilizarea cu prioritate a modalității de raportare internă, anterior realizării unei raportări prin intermediul canalelor externe de raportare, avertizorul având însă posibilitatea de a alege între cele două modalitățile de raportare, internă sau externă, în funcție de circumstanțele concrete ale cazului. Textul legii încurajează avertizorul ca în alegerea canalului potrivit să țină cont de aspecte precum: existența unui risc de represalii, imposibilitatea remedierii încălcării în mod eficace prin raportarea internă.

În ceea ce privește divulgarea publică, prevederile proiectului de lege condiționează accesul la această modalitate de raportare de următoarele ipoteze:

a) avertizorul să fi raportat mai întâi intern și/sau extern și să considere că nu au fost dispuse măsuri corespunzătoare pentru remedierea încălcării legii care a făcut obiectul sesizării; sau

b) are motive întemeiate să considere că:

1. încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public sau riscul unui prejudiciu care nu mai poate fi remediat sau

2. în cazul raportării externe, există un risc de represalii sau o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace având în vedere circumstanțele specifice ale raportării.

Mai mult actualul proiect de lege a preluat, indirect, soluția referitoare la prezumția bunei credințe din Legea nr. 571/2004 în cadrul reglementării privind sarcina probei. **Acest aspect a fost interpretat în raport de noua viziune a Directivei care, potrivit considerentului 32 prevede că: "Pentru a beneficia de protecție în temeiul prezentei directive, persoanele care efectuează raportări ar trebui să aibă motive rezonabile să creadă, prin prisma circumstanțelor și a informațiilor de care dispun în momentul raportării, că aspectele pe care le raportează sunt adevărate. Această cerință este o garanție esențială împotriva unor raportări răuvoitoare, nereserioase sau abuzive, deoarece se asigură faptul că persoanele care, la momentul raportării, au raportat intenționat și cu bună știință informații gresite sau înșelătoare nu beneficiază de protecție. În același timp, prin această cerință se asigură faptul că protecția nu este pierdută atunci când persoana care efectuează raportarea a prezentat din greșală**

informații inexacte referitoare la încălcări. În mod similar, persoanele care efectuează raportări ar trebui să aibă dreptul la protecție în temeiul prezentei directive în cazul în care au motive întemeiate să creadă că informațiile raportate se încadrează în domeniul său de aplicare. **Motivele care stau la baza raportării de către persoanele care efectuează raportarea nu ar trebui să aibă relevanță pentru a se stabili dacă aceasta ar trebui să primească protecție.**”

În ceea ce privește domeniul de aplicare a prezentului proiect, acesta este mai cuprinzător decât cel al Directivei, în sensul că domeniul de aplicare nu este limitat la anumite domenii, ci se aplică nerespectărilor dispozițiilor legale din toate domeniile, precum și acțiunilor și omisiunilor ce contravin obiectului sau scopului dispozițiilor legale, inclusiv nerespectarea normelor deontologice și profesionale. Alegerea acestei soluții legislative este fundamentată pe necesitatea de a menține standardele deja existente în legislația națională încă din 2004, precum și de a asigura în același timp transpunerea corectă și completă a Directivei.

Urmare a măsurilor de transpunere a actelor Uniunii Europene și a măsurilor de punere în aplicare a regulamentelor unionale, în legislație există deja o serie de acte normative care instituie măsuri de protecție a avertizorilor în domenii speciale, cum sunt, spre exemplu, instrumente legislative în materia serviciilor, produselor și piețelor financiare, precum și cele referitoare la prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, siguranța transportului și protecția mediului. Potrivit dispozițiilor Directivei acestea se vor aplica în continuare, urmând a se completa cu măsurile din Directivă în măsura în care o chestiune nu este reglementată prin norme obligatorii. Proiectul propune enumerarea actelor normative care rămân în continuare aplicabile, acestea urmând a se completa cu dispozițiile prezentei legi, în măsura în care acestea din urmă instituie un nivel mai ridicat de protecție al avertizorilor.

Propunerea consolidează protecția prevăzută de cadrul normativ deja existent, amintit anterior, completându-l cu norme și garanții suplimentare, aliniindu-l la un nivel ridicat de protecție.

Spre deosebire de legislația actuală, proiectul instituie obligativitatea aplicării legislației privind protecția avertizorilor și persoanelor juridice de drept privat care au un număr de cel puțin 50 de angajați, fiind instituită în sarcina acestora obligația de a identifica sau institui canale interne de raportare.

Pentru a ține seama de dimensiunea întreprinderilor private, ca principiu general, proiectul exceptează persoanele juridice de

drept privat cu mai puțin de 50 de angajați de la obligația de instituire a unor canale interne de raportare. Persoanele care efectuează raportarea și care lucrează în astfel de întreprinderi pot raporta extern, direct prin canalele externe de raportare. Excepția generală nu se aplică persoanelor juridice de drept privat care, în temeiul reglementărilor privind serviciile, produsele și piețele financiare, prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului, siguranța transportului și protecția mediului sunt obligate să instituie canale interne de raportare. Aceste persoane juridice, indiferent de numărul de angajați, vor avea în continuare obligația de a institui canale interne de raportare, în conformitate cu legislația specială aplicabilă.

Obligația de identificare sau de instituire a canalelor interne de raportare, de stabilire a procedurilor de raportare internă și de efectuare de acțiuni subsecvente stabilite de către autoritățile și instituțiile publice se aplică și structurilor fără personalitate juridică ale acestora, care au cel puțin 50 de angajați.

De asemenea, justificat de faptul că Directiva prevede o sferă largă de persoane care beneficiază de măsuri de sprijin și protecție și care ar putea suferi represalii, prin proiectul de lege a fost extins și domeniul de aplicare în ceea ce privește persoanele care urmează să beneficieze de protecție.

În ceea ce privește rațiunea extinderii domeniului de aplicare sub acest aspect, a fost avut în vedere faptul că persoanele care lucrează în cadrul unei autorități, instituții publice sau persoane juridice de drept privat sau care intră în contact cu aceasta, într-un context profesional, sunt adesea cele care iau cunoștință de amenințările sau atingerile aduse interesului public ce pot apărea.

În această categorie de persoane, prin proiectul de lege se includ și persoanele fizice care asistă avertizorul în procesul de raportare într-un context profesional, și a căror asistență ar trebui să fie confidențială, prevăzuți de proiect drept facilitatori, persoanele terțe care au legături cu persoanele care efectuează raportări și care ar putea să sufere represalii într-un context profesional, cum ar fi colegi sau rude ale persoanelor care efectuează raportări, și entitățile juridice pe care persoanele care efectuează raportări le dețin, pentru care aceste persoane lucrează sau cu care au alte tipuri de legături într-un context profesional.

Pentru încurajarea raportărilor privind încălcări ale legii care aduc atingere interesului public, pentru asigurarea standardului minim de protecție a avertizorilor impus de Directivă, proiectul de lege instituie măsuri de sprijin și protecție pentru avertizorii în interes public, precum exonerarea de răspundere pentru încălcarea restricțiilor privind divulgarea de informații impuse prin contract

sau prin lege și asigurarea confidențialității identității acestora în toate cazurile de raportare.

De asemenea, proiectul de lege prevede exonerarea de răspundere pentru modalitatea în care avertizorul în interes public a obținut informațiile privind încălcări ale legii care fac obiectul raportării interne, externe sau divulgării publice, cu condiția ca informațiile raportate sau divulgate public să fi fost necesare pentru dezvăluirea încălcării și modalitatea în care aceste informații au fost dobândite să nu constituie infracțiune.

Învederăm că, potrivit considerentului de la pct. 92 din Directivă, un exemplu ar fi cazurile în care avertizorii au dobândit informațiile prin accesarea unor locuri unde aceștia nu au acces în mod obișnuit. Proiectul de lege prevede că avertizorul va răspunde penal conform cadrului normativ în vigoare în cazul în care acesta a dobândit sau a obținut accesul la informațiile sau documentele relevante prin comiterea unei infracțiuni, cum ar fi săvârșirea unei infracțiuni contra siguranței și integrității sistemelor și datelor informatice, precum și pentru orice acte sau omisiuni care nu au legătură cu raportarea sau care nu sunt necesare pentru dezvăluirea unei încălcări a legii.

Ipoteza exonerării de răspundere a avertizorului nu presupune încurajarea acestuia în săvârșirea de fapte ce pot atrage răspunderea administrativă sau civilă pentru a dobândi informații sau documente în vederea raportării încălcării legii. Astfel, proiectul urmărește ca raportările să fie fundamentate pe atitudinea civică și pe urmărirea protejării interesului public.

Dat fiind faptul că Directiva stabilește obligația statelor membre de a se asigura că entitățile juridice din sectorul public și sectorul privat stabilesc canale și proceduri interne adecvate pentru primirea și soluționarea raportărilor, proiectul de lege instituie obligația pentru angajator, fie el autoritate sau instituție publică sau structuri fără personalitate juridică ale acestora care au cel puțin 50 de angajați sau orice altă persoană juridică de drept public și orice altă persoană juridică de drept privat care are cel puțin 50 de angajați de a crea canale interne de raportare, dar și asigurarea unor mijloace de protecție a avertizorilor care apelează la această modalitate de raportare.

Astfel, proiectul impune ca raportarea internă să garanteze confidențialitatea identității persoanei care efectuează raportarea, ca persoana sau departamentul desemnat să primească raportarea să o gestioneze cu diligență și să informeze avertizorul într-un interval de timp rezonabil cu privire la acțiunile întreprinse. Totodată, entitățile care dispun de proceduri de raportare internă sunt obligate să furnizeze informații ușor de înțeles și accesibile

privind aceste proceduri, precum și cu privire la procedurile de raportare externă către autoritățile competente.

Având în vedere că Directiva prevede obligația statelor membre de a institui canale externe de raportare independente și autonome pentru primirea și tratarea informațiilor referitoare la încălcări prin desemnarea de autorități competente pentru a primi raportări, pentru a oferi feedback și pentru a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor, prezentul proiect de lege desemnează Agenția Națională de Integritate ca autoritate competentă în sensul celor de mai sus.

Totodată, proiectul recunoaște, în considerarea legislației specifice, calitatea de autorități competente celorlalte canale externe (cum este cazul, spre exemplu, al Autorității de Supraveghere Financiară, Autorității Navale Române, Consiliului Concurenței, Băncii Naționale a României și al autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene, în sensul prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor naționale aferente acestora), dar și posibilitatea pentru Agenția Națională de Integritate de a transmite raportările, în funcție de obiectul acestora, spre competență soluționare către alte autorități.

Desemnarea Agenției Naționale de Integritate, în calitate de canal extern, s-a realizat în considerarea specificului acestei instituții, și anume autoritate autonomă, independentă, care asigură exercitarea demnităților și funcțiilor publice în condiții de integritate și imparțialitate (*Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate*). Pentru aducerea la îndeplinire a competenței de canal extern, proiectul de lege prevede pentru Agenția Națională de Integritate atât atribuții de soluționare a avertizării în interes public, circumscrise competenței specifice a Agenției (prin înființarea unei structuri dedicate acestei problematici), precum și o serie de competențe generale referitoare la întregul mecanism aplicabil la nivel național, precum: informarea, îndrumarea avertizorului, formularea de recomandări, întocmirea de statistici, precum și aplicarea de sancțiuni pecuniare. Totodată, proiectul prevede și o serie de atribuții și pentru autoritățile, cărora Agenția le transmite raportările spre competență soluționare

Existența unei autorități centrale cu atribuții generale, cum este Agenția Națională de Integritate, nu presupune crearea unei proceduri filtru prealabil. Astfel, persoana care dorește să raporteze încălcări ale legii se va putea îndrepta către Agenția Națională de Integritate sau către alte autorități competente existente.

În ceea ce privește lărgirea sferei de atribuții deținute în prezent de către Agenția Națională de Integritate, opțiunea a fost de reglementare unitară și integrată a protecției avertizorilor în interes public, și nu de modificare a Legii nr. 144/2007, prin reglementarea atribuțiilor specifice acestui domeniu. În vederea aducerii la îndeplinire a obligațiilor prevăzute prin proiectul de lege, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a legii, se înființează în cadrul Agenției o structură specializată distinctă, al cărui număr de posturi care vor fi ocupate de inspecitori de integritate cu atribuții de gestionare a raportărilor privind încălcări ale legii va fi stabilit prin regulamentul de organizare și funcționare al instituției.

În acest fel, prezentul proiect de lege transpune obligația de a stabili canale externe de raportare independente și autonome, care să fie sigure și să asigure confidențialitatea, să analizeze sesizările și să transmită un răspuns avertizorilor într-un interval de timp rezonabil.

Directiva stabilește standarde minime privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale legii și a persoanelor vizate de raportare. În configurarea standardelor minime ale Directivei, prezentul proiect de lege descrie condițiile în care persoanele care efectuează raportări beneficiază de măsuri de protecție și sprijin. Astfel, este necesar ca persoanele care efectuează raportări să aibă motive întemeiate să creadă că informațiile transmise erau adevărate în momentul transmiterii raportării. Aceasta este o garanție esențială împotriva raportărilor rău intenționate sau abuzive, asigurându-se că persoanele care fac sesizări nereale, cu bună știință, nu se bucură de protecție. Sancțiunea reglementată în proiectul de Lege corespunde necesității de a descuraja eventuale raportări efectuate cu rea-credință, care nu conduc la descoperirea unor încălcări ale legii, fiind nereale (*„Raportarea de informații privind încălcări ale legii, cunoscând că acestea sunt nereale....”*).

De altfel, proiectul de lege introduce o serie de noutăți menite a proteja avertizorii, în contextul în care se dorește construirea unui climat de integritate.

Pentru a asigura conformitatea cu prevederile Directivei, prezentul proiect de lege prevede că persoanele care transmit raportări, inclusiv anonime, în anumite condiții, utilizează, în principal, canalele interne; iar dacă aceste canale nu funcționează sau nu se poate aștepta în mod rezonabil să funcționeze sau nu există, avertizorul se poate adresa autorităților competente și, în ultimă instanță, publicului și mass-media.

Această abordare este necesară pentru a se asigura că informațiile ajung la cunoștința persoanelor responsabile din cadrul entității în cauză, care pot contribui la soluționarea rapidă și eficientă a riscurilor pentru interesul public, precum și la prevenirea daunelor nejustificate aduse reputației. În același timp, prin prevederea unor excepții de la această regulă, în cazurile în care canalele interne sau externe nu funcționează sau nu există așteptarea rezonabilă ca acestea să funcționeze corespunzător, se oferă flexibilitatea necesară pentru ca avertizorul să aleagă cel mai potrivit canal în funcție de circumstanțele individuale ale cazului.

De asemenea, în conturarea mecanismului de protecție a persoanelor care efectuează raportări, prezentul proiect de lege, în acord cu prevederile Directivei, instituie interzicerea represaliilor împotriva avertizorilor și consacră o listă neexhaustivă a numeroaselor forme pe care le pot îmbrăca represaliile.

De asemenea, în vederea creării unui mecanism de protejare a avertizorilor și sancționare a persoanelor din cadrul autorităților și instituțiilor publice, altor persoane juridice de drept public sau persoanelor de drept privat care recurg la represalii pentru descurajarea și reprimarea raportărilor și, implicit, a avertizorilor, proiectul de act normativ prevede posibilitatea ca avertizorul să obțină, pe calea ordonanței președințiale, chiar dacă nu există judecată asupra fondului, suspendarea aplicării măsurilor pe care le consideră represalii. De asemenea, în cadrul litigiilor având ca obiect contestarea măsurilor prevăzute ca forme de represalii, enunțate de proiect, se instituie o inversare a sarcinii probei, în sensul că angajatorului/persoanei care a dispus măsura îi revine sarcina de a dovedi că măsura contestată este justificată de alte motive decât cele care au legătură cu raportarea sau divulgarea publică. Totodată, proiectul prevede că, în ipoteza în care se constată că măsura este una dintre formele de represalii luate în considerare raportării sau divulgării publice, instanța dispune, după caz, desființarea măsurii, repunerea părților în situația anterioară, repararea prejudiciului, încetarea măsurii și interzicerea ei pentru viitor, precum și orice alte măsuri pentru încetarea formelor de represalii.

Totodată, ca formă de sancționare a persoanelor care au dispus măsuri ce reprezintă represalii, instanța, odată cu luarea oricăreia dintre măsurile reparatorii împotriva represaliilor, va dispune, în toate cazurile, și publicarea, pe pagina de internet a autorității, instituției publice, sau persoanei juridice de drept privat, precum și pe pagina de internet a Agenției, a unui extras din hotărârea prin care a fost constatată dispunerea uneia dintre măsurile prevăzute la art. 21 ca represalii.

	De asemenea, dacă instanța constată că împotriva aceluiași avertizor au fost dispuse de cel puțin două ori represalii în considerarea aceleiași raportări/divulgări publice, instanța poate dispune, după caz, suplimentar față de măsurile de reparare și o amendă civilă. În vederea transpunerii Directivei și corelat cu cele expuse anterior, legea stabilește sancțiuni de natură contravențională pentru încălcarea obligațiilor instituite de prezentul act normativ. Totodată, sunt prevăzute sancțiuni de natură contravențională și împotriva avertizorilor care raportează informații referitoare la încălcări care se dovedesc a fi în mod deliberat nereale, pentru a descuraja alte raportări răuvoitoare și pentru a menține credibilitatea sistemului, dar și sancționarea contravențională a persoanelor juridice pentru împiedicarea fără drept a exercitării drepturilor conferite de lege Agenției și celorlalte autorități prevăzute drept canale externe, precum și pentru refuzul nejustificat al acestora de a răspunde solicitărilor autorităților. Față de cele mai sus enunțate, proiectul își propune creșterea nivelului actual de protecție al avertizorilor în interes public, fapt ce vine să garanteze respectarea libertății de exprimare și dreptul la informație, ținând cont de faptul că protecția insuficientă a avertizorilor împotriva represaliilor afectează libertatea de exprimare a persoanelor, precum și dreptul publicului de a avea acces la informații și libertatea mass-media. De asemenea, prin stabilirea unor canale de raportare și prin îmbunătățirea protecției împotriva represaliilor în context profesional, se va asigura un nivel mai ridicat de protecție a avertizorilor și, implicit, garantarea dreptului la condiții de muncă corecte și echitabile. La nivel general, proiectul își propune îmbunătățirea și eficientizarea modalităților de raportare, precum și descurajarea încălcărilor legii. Dreptul la respectarea vieții private, protecția datelor cu caracter personal, asistența medicală, protecția mediului, protecția consumatorilor (respectiv articolele 7, 8, 35, 37 și 38 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene), precum și principiul general al bunei administrări (articolul 41) vor fi, de asemenea, influențate pozitiv, întrucât propunerea va spori detectarea încălcărilor și prevenirea acestora.
3. Alte informații	Elaborarea prezentului proiect de act normativ a fost precedată de o activitate de documentare și analiză a aplicării legii în vigoare, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acest domeniu, precum și a reglementărilor similare din

legislația străină, în special a statelor membre ale Uniunii Europene.

În anul 2004, ținând seama de recomandările GRECO și ale Convenției ONU împotriva corupției și urmărindu-se completarea cadrului legislativ vizând protecția persoanelor care, având o atitudine civică, se pronunță împotriva încălcărilor legii sau normelor deontologice, a fost adoptată *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii*. Adoptarea legislației a fost urmată, în anul 2005, de introducerea în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție a unui obiectiv dedicat protecției avertizorilor în interes public.

În ceea ce privește gestionarea problematicii vizând protecția avertizorului în interes public, Ministerul Justiției coordonează și monitorizează implementarea Strategiei Naționale Anticorupție, document ce promovează integritatea, prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional de prevenire și combatere a corupției în România, inclusiv cel referitor la protecția avertizorului în interes public.

Finalul implementării strategiei aferentă perioadei 2012-2015 a arătat că, la momentul respectiv, exista un deficit semnificativ de cunoaștere de către angajați și manageri a standardelor legale de integritate, inclusiv în materia protecției avertizorului în interes public. Din acest motiv, următorul document strategic, aferent perioadei 2016-2020, a dedicat măsuri specifice în întâmpinarea acestei probleme.

Ca parte a mecanismului de monitorizare a implementării SNA 2016-2020, au fost derulate peste 100 de misiuni tematice de evaluare a implementării SNA 2016-2020, la nivelul administrației publice centrale și locale, printre temele acestora regăsindu-se și protecția avertizorului în interes public. Misiunile au avut drept scop, pe lângă identificarea progreselor înregistrate în implementarea SNA și identificarea și corectarea problemelor practice apărute în aplicarea politicilor și normelor anticorupție, și creșterea gradului de cunoaștere, înțelegere și implementare a măsurilor de prevenire a corupției, în sectorul public și privat. De asemenea, Ministerul Justiției a organizat sesiuni de formare și informare în cadrul cărora a fost abordată și tematica protecției avertizorului în interes public.

Se poate, astfel, afirma faptul că la finalul perioadei de implementare a SNA 2016-2020, există o mai bună cunoaștere a standardelor legale în materia protecției avertizorului în interes public, însă și un deficit în aplicarea Legii nr. 571/2004.

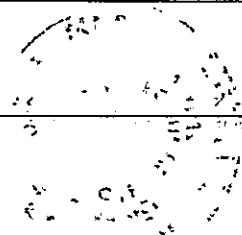
	Totodată, Ministerul Justiției a derulat un studiu în cadrul proiectului cu finanțare europeană <i>Consolidarea capacității administrative a secretariatului tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 de a sprijini implementarea măsurilor anticorupție</i>, cod SIPOCA 62, prin care a fost evaluată legislația privind protecția avertizorilor în interes public existentă în 5 țări (Franța, Italia, Regatul Țărilor de Jos, Irlanda și Canada) și în România. Această evaluare s-a realizat cu scopul de a reliefa exemplele de bună practică existente la nivel european și internațional în vederea valorificării acestora în procesul de transpunere a Directivei.
Secțiunea a 3-a Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Conform celor menționate mai sus, un element de noutate adus de Directivă este reprezentat de extinderea domeniului de aplicare a legislației române și în privința sectorului privat. Astfel, companiile care au peste 50 de angajați vor trebui să identifice sau să instituie canale interne de raportare, pe care să le pună la dispoziția potențialilor avertizori. Soluția legislativă aleasă are în vedere că, în cazul persoanelor juridice de drept privat, obligația de a institui canale de raportare trebuie să fie proporțională cu dimensiunea entităților și să țină seama de nivelul de risc pe care activitățile lor îl reprezintă pentru interesul public. Ca principiu general, propunerea exceptează persoanele juridice de drept privat ce au mai puțin de 50 de angajați de la obligația de instituire a unor canale interne de raportare. Persoanele care lucrează în astfel de întreprinderi pot raporta extern, direct autorităților naționale competente. Excepția însă nu este una absolută, aceasta neaplicându-se persoanelor juridice de drept privat ce au mai puțin de 50 de angajați, care intră sub incidența legislației privind serviciile, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și

	finanțării terorismului, siguranța transportului și protecția mediului. Acestea vor avea în continuare obligația de a identifica sau institui canale interne de raportare, în conformitate cu prevederile legale în vigoare. Costurile pentru aceste întreprinderi sunt minime deoarece acestea sunt deja obligate să instituie canale interne de raportare. Cu titlu de exemplu, pentru a stabili dacă o entitate privată intră sub incidența obligației de a identifica sau înființa canale de raportare internă, Manualul utilizatorului (elaborat de COM UE) pentru definiția IMM-urilor indică faptul că în numărul de angajați sunt cuprinși cei cu normă întreagă, cu fracțiune de normă, agenți temporari și sezonieri, și sunt incluse următoarele categorii: angajați; persoane care lucrează pentru întreprindere, care au fost detașate în aceasta și care sunt considerate angajate în conformitate cu legislația națională (aceasta poate include, de asemenea, angajați temporari sau interimari); proprietari-administratori; parteneri care desfășoară o activitate regulată în cadrul întreprinderii și care beneficiază de avantaje financiare din partea întreprinderii. La stabilirea numărului de angajați nu sunt incluși ucenicii sau studenții care sunt implicați în activități de formare profesională și au contracte de ucenicie sau de formare profesională; angajații pe perioada concediului de maternitate sau a concediului parental. Una dintre finalitățile proiectului este reprezentată de promovarea climatului de integritate, astfel încât să fie protejate, pe de-o parte, atât valorile presupuse a fi încălcate, prin însăși remedierea încălcării, precum și imaginea companiei în cauză, din perspectiva menținerii încrederii din partea cetățenilor. Persoanele juridice din sectorul privat care au între 50 și 249 de lucrători vor avea ca termen pentru identificarea sau instituirea canalelor interne de raportare data de 17 decembrie 2023.
3. Impactul social	Sporirea integrității și transparenței în cadrul sectorului public și în cadrul sectorului privat, creșterea încrederii cetățenilor.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 4-a	

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit;						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale,						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat						
(i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
b) bugete locale						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
b) bugetele locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificării	În tabelul anexat.					

veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	
7. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	Prin prezentul proiect de lege se abrogă Legea nr. 571 din 14 decembrie 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. Urmează a se elabora ordinele președintelui Agenției Naționale de Integritate, prevăzute la art. 13 alin. (3), art. 16 alin. (2), art. 35 și art. 36 alin. (2), precum și actele administrative ale conducătorilor autorităților și instituțiilor publice.
1 ¹ . Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	Proiectul de lege transpune Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	
5. Alte acte normative și/sau documente	



internaționale din care decurg angajamente	
6. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 6-a Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Textul a fost supus dezbaterii publice prin afișare pe site-ul Ministerului Justiției în data de 05 martie 2021.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de proiectul actului normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Au fost consultate structurile asociative potrivit Hotărârii Guvernului nr. 521/2005. Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România a transmis punctul de vedere prin adresa dvs. nr. 2964/04.08.2021.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi.	Proiectul prezentului act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ prin avizul nr. 310/2022. Proiectul prezentului act normativ a fost avizat de Consiliului Economic și Social prin avizul nr.1728/2022.
6. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Textul a fost supus dezbaterii publice prin afișare pe site-ul Ministerului Justiției la data de 5 martie 2021.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 8-a Măsuri de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Procedurile de raportare internă pentru primirea și soluționarea raportărilor stabilite de autoritățile, instituțiile publice, alte persoane juridice de drept public, precum persoanele juridice de drept privat.
2. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind protecția avertizorilor în interes public, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare, cu procedura de urgență prevăzută de art. 76 alin. (3) din Constituția României, republicată.

PRIM-MINISTRU

NICOLAE-IONEL CIUCĂ