



Biroul permanent al Senatului

Bp. 142 / 16.04.2026

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

262 / 20.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea  
art. 2 din Legea nr. 361/2022 privind  
protecția avertizorilor  
în interes public

Analizând propunerea legislativă pentru completarea art. 2 din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public (b142/11.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1241/16.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D229/17.03.2026,

### CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea alin. (1) al art. 2 din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, cu modificările și completările ulterioare, în sensul extinderii incidenței legii și asupra categoriei personalului din cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Având în vedere că prezentul proiect vizează „*persoane care își exercită funcția în cadrul instanțelor de judecată și parchetelor*”, apreciem că ar fi fost necesară consultarea Consiliului Superior al Magistraturii.

5. Potrivit art. 6 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În acest context, semnalăm că Expunerea de motive **nu conține argumentele care justifică soluțiile legislative preconizate și nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **nefiind prezentate**, printre altele, **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, impactul socioeconomic și nici informații referitoare la **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, ci doar unele **presupuse „descurajări”** ale „*persoanelor care își exercită funcția în cadrul instanțelor de judecată și parchetelor*” să „*raporteze nereguli grave, presiuni ierarhice nelegale sau fapte de corupție din interiorul sistemului judiciar*”, **nefiind prezentate niciun fel de analize sau studii** care să argumenteze în acest sens.

Semnalăm, totodată, **caracterul sumar** al instrumentului de prezentare și motivare, care nu conduce la justificarea clară a scopului reglementării propuse.

În acest context, față de cele expuse, menționăm că și Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 139/2019**, a constatat că „*Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate*”.

În altă ordine de idei, dar fără a fi lipsită de importanță, constatăm folosirea unui limbaj impropriu unui instrument de prezentare și

motivare, care ar trebui să fie, ca și limbajul actului normativ, sobru și precis, apt ca, prin calitatea exprimării, să conducă la înțelegerea soluțiilor preconizate, precum și a necesității adoptării acestora. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 32 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Documentele de motivare se redactează într-un stil explicativ, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă”*.

6. Referitor la soluția legislativă preconizată, ținând seama de domeniul de reglementare al Legii nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, potrivit căruia aceasta *„constituie cadrul 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”*, precizăm că, în sistemul juridic românesc, **instanțele de judecată și parchetele** au un **statut juridic complex**, fiind integrate în categoria mai largă a autorităților publice, deoarece funcționează sub regim de putere publică, în cadrul **autorității judecătorești**, dar funcționând în același timp ca instituții publice, **din punct de vedere administrativ și financiar**, având structuri proprii de personal și bugete, emițând acte administrative în ceea ce privește organizarea lor interioară. Totodată, sunt persoane juridice de drept public, cu excepția judecătoriilor și a parchetelor de pe lângă judecătorii, care nu au personalitate juridică proprie, judecătoriile fiind organizate în circumscripția tribunalelor care le gestionează administrativ.

De asemenea, sensul expresiei de *„instanță judecătorească”* este acela de **organ de stat prin intermediul căruia se înlăptuiește justiția și se exercită puterea judecătorească**<sup>1</sup> sau **organ de jurisdicție însărcinat cu soluționarea litigiilor dintre persoanele fizice sau dintre acestea și persoanele juridice**<sup>2</sup>. Instanțele de judecată și parchetele emit acte jurisdicționale sau de urmărire penală.

În plus, **nicăieri în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, nu găsim vreo referire potrivit căreia instanțele de judecată ar fi reglementate prin litera și spiritul acestuia.**

---

<sup>1</sup> <https://legeaz.net/dictionar-juridic/instanta-judecatoreasca>

<sup>2</sup> <https://dexonline.ro/definitie/instanta%20judecatoreasca>

7. În ceea ce privește **domeniul de aplicare** a legii amendate referitor la secțiunea de drept public, relevăm că, potrivit **art. 2 alin. (1)** din actul normativ de bază, „*Prezenta lege se aplică persoanelor care efectuează raportări și care au obținut informațiile referitoare la încălcări ale legii, într-un context profesional (...)*”.

Această din urmă sintagmă, respectiv „**încălcări ale legii**”, este definită la **art. 3 pct. 1** din legea supusă completării, în sensul de „*fapte care constau într-o acțiune sau inacțiune care constituie nerespectări ale dispozițiilor legale, care privesc domenii cum ar fi: achizițiile publice; serviciile, produsele și piețele financiare, precum și prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; siguranța și conformitatea produselor; siguranța transportului; protecția mediului; protecția radiologică și 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 a securității rețelelor și sistemelor informatice, prevăzute în anexa nr. 2, încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, astfel cum sunt menționate la art. 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și cum sunt detaliate în măsurile relevante ale Uniunii Europene; încălcări referitoare la piața internă, menționate la art. 26 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, inclusiv încălcări ale normelor Uniunii Europene în materie de concurență și de ajutoare de stat, precum și încălcări referitoare la piața internă în ceea ce privește actele care încalcă normele privind impozitarea societăților sau mecanismele al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal ce contravine obiectului sau scopului dreptului aplicabil în materie de impozitare a societăților, ce reprezintă abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni, sau care contravin obiectului sau scopului legii*”.

Prin urmare, toate aceste **domenii** în care pot fi raportate „**încălcări ale legii**”, astfel cum sunt precizate de legiuitor, se coroborează cu **actele normative enumerate în anexa nr. 2** la legea care face obiectul prezentei intervenții.

De asemenea, legea amendată indică faptul că „*Prezenta lege transpune Directiva (UE) 2019/1.937 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*”.

Urmărind să distingem și **domeniul de aplicare** stabilit în conținutul **Directivei (UE) 2019/1937**, constatăm că art. 2 prevede la paragraful 1 că „*Prezenta directivă stabilește standarde minime comune pentru protecția persoanelor care raportează următoarele încălcări ale dreptului Uniunii: (a) încălcări care intră în sfera de aplicare a actelor Uniunii prevăzute în anexă și care privesc următoarele domenii: (i) achiziții publice; (ii) servicii, produse și piețe financiare, precum și prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului; (iii) siguranța și conformitatea produselor; (iv) siguranța transporturilor; (v) protecția mediului; (vi) protecția radiologică și securitatea nucleară; (vii) siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea și bunăstarea animalelor; (viii) sănătate publică; (ix) protecția consumatorului; (x) protecția vieții private și a datelor cu caracter personal și securitatea rețelelor și a sistemelor informatice; (b) încălcări care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum sunt menționate la art. 325 din TFUE și cum sunt detaliate în măsurile relevante ale Uniunii; (c) încălcări referitoare la piața internă, astfel cum sunt menționate la art. 26 alineatul (2) din TFUE, inclusiv încălcări ale normelor Uniunii în materie de concurență și de ajutoare de stat, precum și încălcări referitoare la piața internă în ceea ce privește actele care încalcă normele privind impozitarea societăților sau mecanismele al căror scop este obținerea unui avantaj fiscal ce contravine obiectului sau scopului dreptului aplicabil în materie de impozitare a societăților*”.

Din considerentele expuse mai sus, reținem că **domeniul de aplicare** a Legii nr. 361/2022, cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește secțiunea de drept public, se stabilește prin coroborarea **art. 2** cu **art. 3 pct. 1** și cu **anexa nr. 2** la lege, raportat la **Directiva (UE) 2019/1937**.

În același sens, Decizia nr. 182/2024 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completurile de 5 judecători, pronunțată în ședința publică din 9 septembrie 2024<sup>3</sup>, precizează: „*Norma legală își stabilește domeniul de aplicare inclusiv prin categoria informațiilor vizate de raportări, anume acelea referitoare la încălcări ale legii*”.

Ca atare, **locul de muncă** al categoriei personalului vizat de norma preconizată, anume **instanțele judecătorești și parchetele**, trebuie să fie în **strânsă legătură cu domeniile** enumerate de **art. 3**

<sup>3</sup> A se vedea Decizia nr. 182/2024 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completurile de 5 judecători, pronunțată în ședința publică din 9 septembrie 2024, publicată pe site-ul instanței, scj.ro.

**pct. 1 din Legea nr. 361/2022**, cu modificările și completările ulterioare, coroborat cu **anexa nr. 2** la lege, raportat la **Directiva (UE) 2019/1937**. **Or, această strânsă legătură nu se regăsește sub nicio formă în proiectul propus.**

Altfel spus, **norma preconizată nu poate fi incidentă în practică**, deoarece *„nu este suficient să fie devoalată orice pretinsă încălcare a legii prin sesizarea formulată de titularul acesteia, ci este necesar totodată ca respectiva informație să vizeze lista de încălcări ale legii amintită anterior prin prisma dreptului european și a celui român de transpunere”*, listă care se referă la enumerarea **domeniilor** prevăzute la **art. 3 pct. 1** din legea supusă completării, coroborat cu actele normative din **anexa nr. 2** la lege.

**8.** Cu privire la introducerea *„persoanelor care își exercită funcția în cadrul instanțelor de judecată și parchete”* în cuprinsul **art. 2 alin. (1)**, care reglementează sfera persoanelor care efectuează raportări și care au obținut informațiile referitoare la încălcări ale legii, într-un context profesional, semnalăm faptul că expresia propusă este **mult prea generică, nefiind realizată o distincție clară în ceea ce privește funcțiile ocupate de acestea.**

Astfel, apreciem că nu se poate determina la ce funcții se referă inițiatorii prin utilizarea expresiei respective, având în vedere sfera destul de largă a personalului care își desfășoară activitatea în cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor.

Referitor la acest aspect, semnalăm că nu se respectă o exigență importantă a tehnicii legislative care privește calitatea actului normativ, și anume cea referitoare la **previzibilitatea și predictibilitatea normei**. Avem în vedere dispozițiile **art. 6 alin. (1)** și **ale art. 8 alin. (4)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că soluțiile preconizate *„trebuie să fie **temeinic fundamentate, luându-se în considerare (...) cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**”*, și faptul că proiectul de act normativ trebuie *„să instituie reguli necesare, **suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă**”*. De asemenea, *„textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce**”*.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, de exemplu, **Decizia nr. 845/2020**, *„**legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul***

*de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.*

\*

\* \*

În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

**PREȘEDINTE**

**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 356/14.04.2026