



Parlamentul României

Senat

**Comisia juridică, de numiri,
disciplină, imunități și validări**

Nr. XIX/ 132/ 19.04.2022

RAPORT

asupra Proiectului de lege privind protecția avertizorilor în interes public

În conformitate cu prevederile art. 70 din Regulamentul Senatului, în vigoare, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, prin adresa nr. L175/2022, a fost sesizată de Biroul permanent al Senatului în vederea dezbaterei și elaborării raportului asupra **Proiectului privind protecția avertizorilor în interes public**, având ca inițiator Guvernul.

Proiectul de act normativ 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.

Potrivit Expunerii de motive:

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 reglementările din Directiva 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 munca, concedierea, schimbări ale programului de lucru, blocarea a formării profesionale, evaluarea negativa a performanței profesionale, intimidarea, hărțuirea, discriminarea etc.); inversarea sarcinii probei precum și exonerarea de răspundere a avertizorului.

Proiectul de lege a preluat în măsura compatibilității cu prevederile Directive 2019/1937 unele soluții legislative din Legea nr.571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii. Astfel, au fost reformulate principiile enunțate în legea actuală. Totodată, s-au păstrat standardele de protecție a avertizorului în procedurile disciplinare.

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 tina cont de aspecte precum: existența unui risc de represalii, imposibilitatea remedierii încălcării în mod eficace prin raportarea internă.

Actualul proiect de lege a preluat, indirect, soluția referitoare la prezumția bunei credințe din Legea nr. 571/2004 în cadrul reglementării privind sarcina probei.

Proiectul consolidează protecția prevăzută de cadrul normativ deja existent, 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.

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 divulgăte public să fi fost necesare pentru dezvăluirea încălcării și modalitatea în care aceste informații au fost dobândite să nu constituie infracțiune. Ipoteza exonerării de răspundere a avertizorului nu presupune încurajarea acestuia în săvârșirea de fapte ce pot atrage răspunderea administrative sau civile 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.

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.

Consiliul Legislativ a analizat proiectul de act normativ și a transmis **aviz favorabil cu observații și propuneri**.

Consiliul Economic și Social a avizat nefavorabil.

Comisia pentru comunicații și tehnologia informației și Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități au transmis **avize favorabile**.

În conformitate cu prevederile art. 63 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările ulterioare, la dezbaterea proiectului de lege au participat reprezentantul Ministerului Justiției, domnul secretar de stat George- Cătălin Șerban, personalul de specialitate din cadrul Direcției Elaborare Acte Normative, doamna consilier Carmen Necula și domnul consilier Adrian Dumitru, și din partea societății civile: doamna Georgiana Gheorghe. Director în cadrul APADOR-CH, doamna Liana Ganea, președinte ActiveWatch și domnul Nicolae- George Epurescu, prim-vicepreședinte Sindicale Hermes.

Pe parcursul dezbatelor, au fost analizate și preluate ca amendamente observațiile și propunerile inițiatorului ale Ministerului Justiției și ale societății civile care se regăsesc în anexa nr. 1 la prezentul raport.

Comisia juridică, în ședințele din data de 12 aprilie 2022 și 19 aprilie 2022, a analizat, în temeiul art. 74 alin. (4) și (5) din Regulamentul Senatului în vigoare, prezentul proiect de lege, înregistrat cu **L175/2022 - Proiectul de lege privind protecția avertizorilor în interes public**, precum și propunerea legislativă înregistrată cu L182/2022 - Propunere legislativă privind protecția avertizorilor în interes public, ambele proiecte de acte normative au același obiect de reglementare. Astfel, Comisia juridică a hotărât să adopte, cu **unanimitate de voturi** ale membrilor prezenți, un **raport de admitere, cu amendamente admise și amendamente respinse**, asupra **Proiectului de lege privind protecția avertizorilor în interes public – L175/2022. Amendamentele admise sunt cuprinse în anexa nr. 1, iar amendamentele respinse în anexa nr. 2. Anexele fac parte integrantă din raport**.

Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile art. 74 alin. (4) și (5) din Regulamentul Senatului în vigoare, comisia a hotărât respingerea Propunerii legislative privind protecția avertizorilor – L182/2022.

Conform Planului Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) aprobat de Consiliul UE, pe Componența 14 din Buna Guvernanță, măsura Intensificarea luptei împotriva corupției, prin adoptarea prezentului proiect de lege va fi îndeplinită cerința prevăzută la jalonul - Intrarea în vigoare a legii privind protecția avertizorilor.

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări supune votului plenului Senatului **raportul de admitere, cu amendamentele admise și amendamentele respuse, și proiectul de lege**.

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 Camera sesizată este Camera Deputaților pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 117 alin.(3) din Constituția României și Senatul pentru dispozițiile circumscris domeniului 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.

\ \ Președinte, \

Senator Laura-Iuliana SCÂNTEI

Secretar,

Senator Laura-Mihaela FULGEANU-MOAGHER

Amendamente admise

la Proiectul de lege privind protecția avertizorilor în interes public

L175/2022

Nr.crt.	Proiect de lege L175/2022	Amendamente admise	Motivare/Precizare
1.	Art. 7. - Evidenta raportărilor (1) Raportările se inscriu intr-un registru, care cuprinde data primirii raportarii, numele si prenumele, datele de contact ale avertizorului in interes public, obiectul raportarii si modalitatea de solutionare. Autoritatatile, institutiile publice, alte persoane juridice de drept public, precum si persoanele juridice de drept privat si autoritatatile competente prevazute la art. 3 pct. 15, prin persoana sau compartimentul desemnat potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) lit. c) au obligatia de a pastra evidenta raportarilor in registru. Registrul poate fi tinut fie pe suport de hartie, fie in format electronic. Autoritatatile, institutiile publice, alte persoane juridice de drept public, precum si persoanele juridice de drept privat cu cel putin 50 de angajati, precum si autoritatatile competente potrivit prevederilor art. 3 pct. 15, prin persoana sau compartimentul desemnat, au obligatia de a mentine statistici cu privire la raportarile		

	care privesc incalcarile legii.		
2.	(2) Autoritatile, institutiile publice, alte persoane juridice de drept public, precum si persoanele juridice de drept privat pastreaza evidenta tuturor raportarilor primite cu respectarea cerintelor privind confidențialitatea. Raportarile se pastreaza 5 ani. Dupa expirarea perioadei de păstrare de 5 ani, acestea se distrug, indiferent de suportul pe care sunt pastrate.	<p>La articolul 7, alineatul 2 se modifică și va avea următorul cuprins:</p> <p>(2) Autoritățile, instituțiile publice, alte persoane juridice de drept public, precum și persoanele juridice de drept privat păstrează evidența tuturor raportărilor primite cu respectarea cerințelor privind confidențialitatea. Raportările se păstrează 5 ani de la data soluționării acestora. După expirarea perioadei de păstrare de 5 ani, acestea se distrug, indiferent de suportul pe care sunt păstrate.</p>	Amendament propus de Ministerul Justiției, înșușit de senatorii PNL-PSD-UDMR, adoptat cu majoritate de voturi.
3.	(3) În cazul în care pentru raportare se utilizează o linie telefonică sau un alt sistem de mesagerie vocală, persoana desemnată are obligația de a documenta raportarea în unul dintre următoarele moduri: a) prin efectuarea unei înregistrări a conversației într-o formă durabilă și accesibilă, sub rezerva consimtamantului avertizorului în interes public; b) printr-o transcriere completă și exactă a conversației.		
4.	(4) În cazul în care pentru raportare se utilizează o linie Telefonică sau un alt sistem de mesagerie vocală în care conversațiile nu pot fi înregistrate, persoana desemnată are obligația de a întocmi un proces-verbal de transcriere completă și exactă a conversației. Persoanele desemnate oferă avertizorului în interes public posibilitatea de a verifica, de a rectifica și de a-și exprima acordul cu privire		

	la procesul-verbal al conversatiei, prin semnarea acestuia.		
5.	(5) In cazul in care avertizorul in interes public solicita ca raportarea sa aiba loc in prezenta persoanei desemnate, aceasta are obligatia de a intocmi un process verbal de consemnare, intr-o forma durabila si accesibila, sub rezerva consimtamantului avertizorului in interes public. Persoana desemnata ofera avertizorului in interes public posibilitatea de a verifica, de a rectifica si de a-si exprima acordul cu privire la procesul-verbal al conversatiei, prin semnarea acestuia.		
6.	(6) În cazul in care avertizorul in interes public nu-si exprima consimtamantul pentru transcrierea sau inregistrarea conversatiei, acesta este indrumat sa raporteze in scris, pe suport de hartie, persoanei desemnate, sau in format electronic, la o adresa de posta electronica dedicata.		
7.	(7) Termenul prevazut la alin. (2) se aplica si in cazul transcrierii prevazute la alin. (3) lit. b) si al proceselor-verbale prevazute la alin. (4) si (5).		
8.	Art. 13. - Drepturi si obligatii ale autoritatilor competente (1) In solutionarea raportarii si efectuarea de actiuni subsecvente, Agenția si autoritatile prevăzute la art. 3 pct. 15 lit. c) au urmatoarele drepturi; a) de a solicita documentele detinute de autoritatile, institutiile publice, persoanele		

	juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat, indiferent de forma acestora și de a primi copii ale acestora; b) de a solicita informații de la autoritățile, instituțiile publice, persoanele juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat, de la avertizorul în interes public, persoana vizată și orice alta persoană care poate oferi informații în vederea soluționării raportarilor. Solicitarea de informații se poate realiza inclusiv prin invitarea la sediul autoritatilor competente.		
9.	(2) În soluționarea raportării și efectuarea de acțiuni subsecvente. Agenția și autoritatile prevazute la art. 3 pct. 15 lit. c) au următoarele obligații: a) primesc, examinează și răspund la raportari, scop în care desemnează persoane cu aceste atributii; b) efectuează acțiuni subsecvente referitoare la încalcare ale legii; c) asigură confidențialitatea raportării; d) asigură pastrarea raportarilor o perioadă de 5 ani de la momentul înregistrării pentru a permite efectuarea de verificări suplimentare; e) mențin contactul cu avertizorul în interes public, în vederea solicitării de informații suplimentare și informații, potrivit prevederilor art. 3 pct. 14; f) informează avertizorul în interes public cu privire la modalitatea de soluționare a raportării.	<p>La articolul 13, alineatul 2, litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:</p> <p>Art. 13. - Drepturi și obligații ale autorităților competente</p> <p>(2) În soluționarea raportării și efectuarea de acțiuni subsecvente, Agenția și autoritatile prevăzute la art. 3 pct. 15 lit. c) au următoarele obligații:</p> <p>d) asigură păstrarea raportarilor o perioadă de 5 ani de la momentul soluționării pentru a permite efectuarea de verificări suplimentare;</p>	<p>Amendament de corelare.</p> <p>Amendament propus de Ministerul Justiției, înșușit de senatorii PNL-PSD-UDMR, adoptat cu majoritate de voturi.</p>
10.	(3) Autoritatile prevăzute la art. 3 pct. 15 lit.		

	a) si c) au obligatia de a asigura instruirea persoanelor desemnate sa solutioneze raportarile.		
11.	(4) Modalitatile efective de aducere la indeplinire a drepturilor si obligatiilor prevazute la alin. (1) si (2) se stabilesc prin ordin al presedintelui Agentiei si, dupa caz, prin acte ale autoritatilor prevazute la art. 3 pct. 15.		
12.	Art. 21. - Exonerare de răspundere (1) Fără a aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (4) si (5), avertizorul în interes public nu răspunde pentru raportarea sau divulgarea publică a unor informații privind încălcări ale legii, făcută potrivit prevederilor prezentei legi, dacă acesta a avut motive întemeiate să credă că raportarea sau divulgarea a fost necesară pentru dezvăluirea unei încălcări a legii.		
13.	(2) Avertizorul în interes public care raportează sau divulga public incalcari ale legii potrivit prevederilor prezentei legi nu raspunde pentru dobândirea sau accesarea informațiilor care sunt raportate sau divulgate public, cu exceptia cazului in care o astfel de dobândire sau accesare constituie o infracțiune.		
14.	(3) Răspunderea avertizorilor în interes public pentru acte sau omisiuni care nu au legătură cu raportarea sau divulgarea publică sau care nu sunt necesare pentru dezvăluirea unei încălcări a legii este supusă dispozițiilor de drept comun.		
15.	Art. 21 – Exonerarea de răspundere	La articolul 21, după alineatul 3 se introduce	<i>Alineat nou, alin. (4) la art. 21 din</i>

	<p>un nou alineat, alin. (4), cu următorul cuprins:</p> <p>(4) În cazul unor măsuri dispuse împotriva avertizorului în interes public în afara contextului profesional, precum deschiderea unor proceduri judiciare referitoare la încălcarea dreptului la propria imagine, a drepturilor de autor, a secretelor comerciale, a confidențialității și protecției datelor cu caracter personal, avertizorul în interes public poate invoca în apărarea sa faptul că a raportat încălcări ale legii sau că a făcut o divulgare publică în conformitate cu alin. (3). Persoanei fizice sau juridice care a inițiat o astfel de procedură judiciară îi revine sarcina de a dovedi că persoana care a efectuat raportarea sau a făcut divulgarea publică nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 20.</p>	<p><i>proiectul de Lege pentru a asigura transpunerea completa a art. 21 alin. (7) din Directivă</i></p> <p>Amendament propus de Ministerul Justiției, însușit de senatorii PNL-PSD-UDMR, adoptat cu majoritate de voturi.</p>
--	--	--

Amendamente respinse

la Proiectul de lege privind protecția avertizorilor în interes public

L175/2022

Nr.crt.	Proiect de lege	Amendamente respinse	Motivare/Precizare
1.	Art. 6. - Conținutul raportărilor (1) Raportarea cuprinde, cel puțin, urmatoarele: numele și prenumele, datele de contact ale avertizorului în interes public, contextul profesional în care au fost obținute informațiile, persoana vizată, dacă este cunoscută, descrierea faptei susceptibile să constituie încalcare a legii în cadrul unei autoritați, instituții publice, oricarei alte persoane juridice de drept public, precum și în cadrul persoanei juridice de drept privat, precum și, după caz, probele în susținerea raportării, data și semnătura, după caz.		
2.	(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), raportarea care nu cuprinde numele, prenumele, datele de contact sau semnatura avertizorului în interes public se examinează și se soluționează în masura în care conține suficiente informații referitoare la încălcări ale legii.	La articolul 6, alineatul 2 se modifica și va avea următorul cuprins: (2) Raportarea care nu cuprinde numele, prenumele, datele de contact sau semnătura se examinează și soluționează în aceleași condiții prevăzute pentru raportările menționate la alin. 1.	Preluare soluție din propunerea legislativa înregistrată cu nr L182/2022 Amendament al doamnei senator USR Simona Spătaru, respins cu majoritate de voturi.
3.	Capitolul V Divulgări publice Art. 19. - Divulgarea publică	Articolul 19 se modifică și va avea următorul cuprins: Prezenta lege asigură protecția avertizorilor în interes public atât în cazul raportărilor, cât și	Amendament al domnului senator USR Virgil Marius Bob, respins cu majoritate de voturi.

	<p>(1) Avertizorul în interes public care divulgă public informații privind incalcarea legii beneficiaza de protecție în cazul în care este îndeplinita una dintre urmatoarele condiții:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a raportat mai întâi intern și extern sau direct extern potrivit cap. III și IV, fără considera că nu au fost dispuse măsuri corespunzătoare în termenul prevazut la art. 17 alin. (6); b) are motive intemeiate să considere că: <ol style="list-style-type: none"> 1. incalcarea 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 incalcarea să fie remediată în mod eficace având în vedere circumstanțele specifice ale raportării. <p>(2) Sesizarea privind incalcarea legii prin divulgare publică se poate adresa presei, organizațiilor profesionale, sindicale sau patronale, organizațiilor neguvernamentale, comisiilor parlamentare, sau prin punerea la dispoziție în orice mod în spațiul public a informațiilor referitoare la incalcările legii.</p>	<p>în cazul divulgărilor publice, aşa cum sunt definite la art 3 punctele 3-6.</p>	
4.	<p>Art. 19. - Divulgarea publică</p> <p>(1) Avertizorul în interes public care divulgă public informații privind incalcarea legii beneficiaza de protecție în temeiul prezentei legi în cazul în care este îndeplinită una dintre urmatoarele condiții:</p> <p>(...)</p>	<p>Art. 19 se modifică după cum urmează:</p> <p>Avertizorul care divulgă public informații privind încălcarea legii beneficiază de protecție în temeiul prezentei legi în conformitate cu dispozițiile art. 30 – 31 din Constituția României.</p>	<p>Amendament al doamnei senator USR Simona Spătaru, respins cu majoritate de voturi.</p>
5.	<p>Art. 26. - Condiții privind cercetarea disciplinară</p> <p>(1) La solicitarea avertizorului în interes public cercetat disciplinar ca urmare a raportării interne,</p>	<p><u>La art 26 se adauga alineatul (3) cu urmatorul continut</u></p>	<p>Amendament al domnului senator USR Virgil Marius Bob, respins cu majoritate de voturi.</p>

	<p>externe sau divulgării publice, comisiile de disciplină sau alte organisme similare din cadrul autorităților, instituțiilor publice, altor persoane juridice de drept public sau persoanelor juridice de drept privat au obligația de a invita presa și un reprezentant al sindicatului sau al associației profesionale sau un reprezentant al salariaților, după caz.</p> <p>(2) Anuntul se face prin comunicat pe pagina de internet a autoritatii, institutiei publice, persoanei juridice de drept public sau persoanei juridice de drept privat cu cel puțin 3 zile lucratoare înaintea sedintei, sub sanctiunea nulității raportului și a sanctiunii disciplinare aplicate</p>	<p>(3) Ședințele în care avertizorul este cercetat disciplinar vor fi înregistrate audio sau audio-video de către angajator. La finalul fiecărei ședințe înregistrarea se comunică avertizorului în mod gratuit.</p>	
--	---	---	--