

# Propuneri, comentarii, solicitări

cu privire la [proiectul de lege privind protecția avertizorilor de integritate](#)

Asociația Funky Citizens vă trimite o serie de comentarii și sugestii cu privire la proiectul de lege privind protecția avertizorilor de integritate care a fost pus în dezbatere publică de Ministerul de Justiție.

Prin transpunerea Directivei UE 2019/1937, am constatat numeroase îmbunătățiri prin care proiectul ar putea contribui la protecția avertizorilor.

Cu toate acestea, trebuie să subliniem un aspect care nu a primit suficientă atenție în cuprinsul proiectului:

## **raportarea anonimă.**

Conform directivei europene, *statele membre au libertatea de a decide* dacă entitățile juridice din sectorul privat și public, precum și autoritățile competente sunt obligate să *accepte raportări anonime* privind încălcările care intră în domeniul de aplicare al directivei. În cazul în care statul membru optează pentru acceptarea raportărilor anonime în dreptul intern, directiva spune că acesta trebuie să întreprindă cu diligență acțiuni subsecvente în ceea ce le privește.

Mai mult, prezenta directivă oferă țărilor membre libertatea de a decide cum vor fi abordate în dreptul intern raportările anonime. Însă nu înțelegem de ce s-a ales, în ciuda acestei libertăți, soluția cea mai scurtă: **clasarea acestor raportări.**



Bd. Pache Protopopescu nr. 9

[www.funky.org](http://www.funky.org)

Transpunerea directivei este prilej pentru soluții mai bune, adaptate contextului social actual. De exemplu, facem trimitere la sesizările anonime din dreptul penal, care, atunci când cuprind o descriere clară a evenimentelor, susținute de dovezi concrete și verificabile, pot face obiectul unei sesizări din oficiu din partea autorităților. Această practică ar putea fi transferată și în cazul raportărilor anonime, cu diferențieri în funcție de gravitatea infracțiunii raportate. Anonimatul unei raportări nu ar trebui să anuleze substanța raportării. Soluții adaptabile pot fi găsite, iar exemplele internaționale sunt un punct de plecare. Spre exemplu, [59% din țările OECD](#) au implementat proceduri pentru ca avertizorii să poată raporta probleme în mod anonim.

În acest moment, în România, ne lipsește o cultură a avertizorilor de integritate, iar cei care au curaj să raporteze sunt văzuți mai degrabă ca o excepție și idealizați ca eroi ai sistemului. Mai mult, am putea spune mai degrabă că există o cultură puternic marcată de traumele trecutului în ceea ce privește raportările.

Pe lângă cultura țării care, în acest moment, descurajează avertizorii de integritate, observăm că, la fel ca în directivă, prezenta propunere de lege încurajează și prioritizează raportările interne.

Putem înțelege care sunt rațiunile din spatele acestei încurajări, însă, în contextul românesc, credem că prioritizarea raportărilor interne poate și trebuie să fie coroborată cu acțiuni subsecvente de instrumentare a raportărilor anonime.

Luând împreună prioritizarea raportărilor interne, clasarea raportărilor anonime, percepția culturală cu privire la avertizorii de integritate și lipsa de încredere în instituțiile publice, **credem că prezentul proiect de lege nu are în vedere toate măsurile necesare pentru a crea un mediu confortabil pentru avertizorii de integritate.**



Credem că transpunerea acestei directive și abrogarea actualei legi oferă o șansă bună pentru a crea un mecanism care să încurajeze raportările, fie ele și anonime. Anul acesta, asociația noastră a lansat o aplicație pentru mobil,

[De Gardă](#), care încurajează personalul medical să raporteze, *în mod anonim*, neregulile din spitale. În 3 luni de la lansare, numărul raportărilor a ajuns deja la 300. Reticența oamenilor de a face raportări reiese chiar și din întrebarea pe care o auzim cel mai des: *raportările sunt anonime?*

De asemenea, considerăm că e necesar ca proiectul de lege să fie însoțit de un preambul în care să se enunțe, în sinteză, scopul și motivarea reglementării, cu accent pe rolul avertizorului de integritate într-o societate democratică. Proiectul de lege pus în dezbatere publică nu este susținut, în forma actuală, de un preambul.

Pe lângă aceste observații, proiectul de lege are nevoie de clarificări suplimentare cu privire la pașii care vor fi respectați de fiecare instituție pentru crearea canalelor interne și externe de raportare. Chiar dacă legea va fi susținută ulterior de proceduri interne de primire a raportărilor și de întreprindere a activităților subsecvente, credem că proiectul de lege nu trebuie să lase niciun dubiu cu privire la modul în care se asigură confidențialitatea avertizorilor de integritate.

Nu în ultimul rând, credem că, ulterior adoptării acestei legi, trebuie gândite și modalități de verificare a modului în care prevederile legii sunt adoptate în procedurile interne ale autorităților și instituțiilor.

## ANEXĂ

| Articolul din proiectul de lege  | Propuneri  | Comentarii   |
|--|--|--|
| <p><b>Art. 4. – Modalități de raportare</b><br/>(3) Raportarea privind încălcări ale legii se efectuează direct prin intermediul canalelor externe de raportare:</p> <p>a) în cazul în care avertizorul consideră că există <b>risc de represalii și că încălcarea raportată nu poate fi remediată în mod eficace</b> prin intermediul canalelor interne de raportare;</p> | <p>a) în cazul în care avertizorul consideră că există <b>risc de represalii sau că încălcarea raportată nu poate fi remediată în mod eficace</b> prin intermediul canalelor interne de raportare;</p> | <p>Prin folosirea conjuncției <i>și</i> textul de lege va fi interpretat în sensul cumulării celor două condiții, anume existența riscului de represalii și existența situației în care încălcarea raportată nu poate fi remediată în mod eficace prin intermediul canalelor interne. Așa cum este articolul în proiectul de lege, reiese că avertizorul poate raporta extern doar în cazul în care cele două situații cumulative se aplică.</p> <p>În realitate, nici directiva nu prevede cumularea celor două situații pentru ca articolul să fie aplicabil, vorbind de două cazuri diferite.</p> <p>În conținutul directivei, la art., aceasta prevede că:<br/>(2) Statele membre încurajează raportarea prin canale interne de raportare înainte de raportarea prin canale externe de</p> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>raportare, <b>în cazul</b> în care încălcarea poate fi remediată în mod eficace pe plan intern <b>și în cazul</b> în care persoana care efectuează raportarea consideră că nu există niciun risc de represalii.</p> <p>Această adăugire se va corobora în mod unitar și cu articolul 18 din proiectul de lege care deja folosește conjuncția coordonatoare <i>sau</i>:</p> <p>(1) Avertizorul care divulgă public informații privind încălcarea legii beneficiază de protecție în temeiul prezentei legi în cazul în care este îndeplinită una dintre următoarele condiții:</p> <p>b) are <b> motive întemeiate </b> să considere că:</p> <p>2. în cazul raportării externe, există un risc de represalii <b>sau</b> o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace având în vedere circumstanțele specifice ale raportării.</p> <p>Cu referire la art. 18, credem că trebuie să se acorde o atenție sporită sintagmei <i> motive întemeiate </i> care poate duce la o</p> |
|--|--|---|

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | <p>apreciere subiectivă din partea instituțiilor sau autorităților.</p> <p>Credem că proiectul de lege trebuie să răspundă, în conținutul său la următoarea întrebare: <i>care sunt motivele întemeiate pentru care avertizorul poate apela la raportarea externă?</i></p>   |
| <p><b>Art. 6</b><br/>(1) Raportările se înscriu într-un <i>registru</i>, care cuprinde data primirii raportării, numele și prenumele, datele de contact ale avertizorului, obiectul raportării și modalitatea de soluționare. Angajatorii și autoritățile competente au obligația de a păstra evidența raportărilor în registru. Registrul poate fi ținut fie pe suport hârtie, fie în format electronic.</p> |  | <p>Nu este clar dacă registrul este întocmit la nivelul departamentului sau la nivelul instituției sau autorității. Pentru a spori confidențialitatea raportărilor, credem că este important ca registrul să fie independent de registratura instituției/ autorității.</p> <p>Propunem ca o delimitare mai clară să fie făcută pentru a nu lăsa loc de interpretări care pot afecta confidențialitatea raportărilor.</p> |
| <p><b>Art. 9</b><br/>(1) Procedurile de raportare internă și de efectuare de acțiuni subsecvente presupun următoarele:<br/>d) modalitatea de efectuare a acțiunilor subsecvente, de către persoana desemnată;</p>   | <p>d) modalitatea de efectuare a acțiunilor subsecvente <b>întreprinse cu diligență</b> de către persoana desemnată;</p> | <p>În directivă se pune accentul pe întreprinderea cu diligență a măsurilor subsecvente de către persoana / departamentul care se va ocupa de aceste raportări.</p> <p><i>Art. 9 Directivă</i></p>   |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p><i>Proceduri de raportare internă și de întreprinderea unor acțiuni subsecvente</i></p> <p><i>(1) Procedurile de raportare internă și de întreprindere a unor acțiuni subsecvente astfel cum se menționează la articolul 8 includ următoarele:</i></p> <p>(d) întreprinderea cu <b>diligență a unor acțiuni subsecvente</b> de către persoana sau departamentul desemnat menționate la litera (c);</p> <p>Credem că este important să se pună accentul pe acest cuvânt în conținutul proiectului de lege.</p> <p>Rolul acestuia este atât de a responsabiliza persoana care se va ocupa de aceste proceduri, cât și de a încuraja astfel avertizorii de integritate, știind că măsurile sunt întreprinse cu diligență.</p> |
|--|--|---|

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p><b>Art. 11 - Autoritățile competente</b></p> <p>(1) Canalele externe de raportare sunt reprezentate de autoritățile enumerate la art. 3 punctul 15.</p> <p>(2) În situația în care, potrivit legilor speciale, competența de a primi și efectua acțiuni subsecvente revine autorităților prevăzute la art. 3 punctul 15 lit. a), raportările primite de Agenție se redirecționează, de îndată, către acestea.</p> <p>(3) În cazul în care Agenția constată că nu are competența de a examina și de a efectua acțiuni subsecvente, aceasta are obligația de a redirecționa raportarea în vederea soluționării către autoritățile prevăzute la art. 3 punct 15 lit. c), cu păstrarea garanțiilor privind confidențialitatea și integritatea.</p> <p>(4) În ipoteza redirecționării către autoritățile prevăzute la alin. (2) și (3), Agenția are obligația de a înștiința avertizorul.</p> | <p>5) În cazul în care orice autoritate primește o raportare, dar nu este de competența acesteia de a remedia încălcarea raportată, aceasta transmite raportarea autorității competente, într-un termen rezonabil și în mod securizat. Persoana care efectuează raportarea este informată fără întârziere cu privire la o astfel de transmitere.</p> | <p>În directivă apare și varianta în care autoritatea care primește o raportare, dar nu are competența de a o rezolva, transmite raportarea către autoritățile competente.</p> <p>Art. 11 din directivă</p> <p><i>(6) Statele membre se asigură că orice autoritate care a primit o raportare, dar care nu are competența de a remedia încălcarea raportată, transmite raportarea autorității competente, într-un termen rezonabil, în mod securizat, și că persoana care efectuează raportarea este informată fără întârziere cu privire la o astfel de transmitere.</i></p> |
|---|--|---|



|   |   |  |
|---|---|--|
| <p><b>Art. 16. – Procedura raportării externe</b><br/> (5) Agenția are competența de a solicita, colecta și prelucra date și informații cu privire la raportarea înregistrată. De asemenea, Agenția are dreptul să solicite motivat, autorităților și instituțiilor publice, precum și persoanelor juridice de drept privat, documentele și informațiile necesare soluționării raportării, cu obligația păstrării confidențialității. Acestea sunt obligate să răspundă solicitării Agenției în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la primirea solicitării.</p> |   | <p>Cu privire la acest articol, credem că ar trebui luate măsuri suplimentare de protecție asupra avertizorului de integritate. În acest sens, credem că este necesar să se precizeze că măsurile subsecvente să fie luate astfel încât să nu dea indicii, nici chiar indirecte, cu privire la identitatea avertizorului.</p> <p>Din acest articol și nici din următoarele nu reiese în mod exact dacă informațiile vor fi cerute inclusiv de la instituția / autoritatea din care provine avertizorului. Dacă da, credem că este necesară să se menționeze că informațiile vor fi cerute astfel încât identitatea avertizorului să nu fie divulgată, nici măcar indirect.</p> |
| <p><b>Art. 19. – Condiții</b><br/> (1) Pentru a beneficia de măsurile de protecție sau reparatorii prevăzute de prezenta lege, avertizorul trebuie să întrunească cumulativ următoarele condiții:<br/> a) să fie una dintre persoanele care efectuează raportări și care au obținut</p>   | <p><b>Art. 19. – Condiții</b><br/> (1) Pentru a beneficia de măsurile de protecție sau reparatorii prevăzute de prezenta lege, avertizorul trebuie să întrunească cumulativ următoarele condiții:</p> | <p>Credem că modificarea literei d) al articolului 19 din proiectul de lege va îndrepta atenția către o optică preventivă asupra apariției eventualelor represalii.</p> <p>În directivă, condiția ca avertizorul să fi suferit deja represalii în momentul în care cere protecție se aplică, în mod expres, avertizorului anonim.</p>  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>informații referitoare la încălcări ale legii într-un context profesional;</p> <p>b) să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile referitoare la încălcările raportate erau adevărate la momentul raportării;</p> <p>c) să fi efectuat o raportare internă, o raportare externă sau o divulgare publică potrivit prezentei legi;</p> <p>d) să fi suferit represalii ca urmare a raportării efectuate.</p> <p>(2) Măsurile prevăzute de prezentul capitol se aplică și:</p> <p>a) facilitatorilor;</p> <p>b) persoanelor terțe care au legături cu avertizorul și care ar putea să sufere represalii într-un context profesional, cum ar fi colegi sau rude ale acestuia;</p> <p>c) persoanelor juridice deținute de către avertizor, sau pentru care avertizorul lucrează sau cu care are alte tipuri de legături într-un context profesional;</p> <p>d) avertizorului care, în mod anonim, a raportat sau a divulgat public informații referitoare la încălcări, dar este ulterior identificat și suferă represalii;</p> | <p>a) să fie una dintre persoanele care efectuează raportări și care au obținut informații referitoare la încălcări ale legii într-un context profesional;</p> <p>b) să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile referitoare la încălcările raportate erau adevărate la momentul raportării;</p> <p>c) să fi efectuat o raportare internă, o raportare externă sau o divulgare publică potrivit prezentei legi;</p> <p>d) sunt expuse riscului de represalii.</p> <p>(2) Măsurile prevăzute de prezentul capitol se aplică și:</p> <p>a) facilitatorilor;</p> <p>b) persoanelor terțe care au legături cu avertizorul și care ar putea să sufere represalii într-un context profesional, cum ar fi colegi sau rude ale acestuia;</p> <p>c) persoanelor juridice deținute de către avertizor, sau pentru care avertizorul lucrează sau cu care are alte tipuri de legături într-un context profesional;</p> | <p>Art. 6 din directivă</p> <p>(3) Persoanele care, în mod anonim, au raportat sau au divulgat public informații referitoare la încălcări, dar sunt ulterior identificate și suferă represalii, beneficiază totuși de protecția prevăzută în capitolul VI, cu condiția îndeplinirii condițiilor prevăzute la alineatul (1).</p> <p>În continuarea acestui articol din propunerea de lege, o mențiune importantă ar trebui adăugată în mod explicit cu privire la informațiile inexacte care au fost furnizate din greșeală de către avertizorul de integritate.</p> <p>Directiva face trimitere la acest aspect la alineatul 32, la începutul acesteia.</p> |
|--|---|---|

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>e) avertizorului care efectuează raportări către instituțiile, organele, oficiile sau agențiile relevante ale Uniunii.</p>   | <p>d) avertizorului care, în mod anonim, a raportat sau a divulgat public informații referitoare la încălcări, dar este ulterior identificat și suferă represalii;<br/> e) avertizorului care efectuează raportări către instituțiile, organele, oficiile sau agențiile relevante ale Uniunii.<br/> 3) Protecția avertizorului nu este pierdută atunci când acesta prezintă din greșeală informații inexacte referitoare la încălcări</p>                                |   |
| <p><b>Art. 21. – Interdicția represaliilor</b><br/> Este interzisă orice formă de represalii împotriva avertizorilor, <i>în special</i> cele care privesc:<br/> a) suspendarea contractului individual de muncă ori a raportului de serviciu;<br/> b) concedierea;<br/> c) modificarea contractului de muncă sau a raportului de serviciu;<br/> d) retrogradarea sau împiedicarea promovării în muncă și a dezvoltării profesionale;<br/> e) aplicarea unei sancțiuni disciplinare;</p> | <p><b>Art. 21. – Interdicția represaliilor</b><br/> Este interzisă orice formă de represalii împotriva avertizorilor, <i>în special</i> cele care privesc:<br/> a) suspendarea contractului individual de muncă ori a raportului de serviciu;<br/> b) concedierea, șomajul tehnic sau măsuri echivalente;<br/> c) modificarea contractului de muncă sau a raportului de serviciu;<br/> d) transfer de atribuții, schimbări ale locației locului de muncă, reducere a</p> | <p>Conștientizăm faptul că transpunerea unei directive în legislația internă nu înseamnă preluarea mot-a-mot a prevederilor directivei, ci adaptarea acesteia în funcție de specificul fiecărei țări.</p> <p>Cu toate acestea, considerăm că, la acest articol, au fost omise câteva forme de represalii enumerate de directivă care ar trebui să se regăsească și în legislația românească.</p> <p>Cu toate că enumerarea formelor sub</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>f) constrângerea, intimidarea, hărțuirea sau ostracizarea;</p> <p>g) discriminarea, crearea unui alt dezavantaj sau supunerea la un tratament inechitabil;</p> <p>h) refuzul de a transforma un contract de muncă pe o perioadă 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;</p> <p>i) refuzul de a reînnoi un contract de muncă pe o perioadă determinată sau încetarea anticipată a unui astfel de contract;</p> <p>j) cauzarea de prejudicii, inclusiv la adresa reputației persoanei în cauză, în special pe platformele de comunicare socială, sau pierderi financiare, inclusiv sub forma pierderii oportunităților de afaceri și a pierderii de venituri;</p> <p>k) includerea pe o listă sau într-o bază de date negativă, pe baza unui acord sectorial sau la nivel de industrie formal sau informal, care poate presupune că persoana în cauză nu își va găsi, în viitor, un loc de muncă în respectivul sector sau în respectiva industrie;</p> | <p>salariilor, schimbări ale programului de lucru;</p> <p>e) retrogradarea sau împiedicarea promovării în muncă și a dezvoltării profesionale;</p> <p>f) darea unei evaluări negative a performanței sau a unei recomandări negative pentru activitatea profesională desfășurată;</p> <p>g) aplicare sau administrare a oricărei măsuri disciplinare sau mustrări ori a vreunei alte sancțiuni, inclusiv a unei sancțiuni financiare;</p> <p>h) constrângerea, intimidarea, hărțuirea sau ostracizarea;</p> <p>i) discriminarea, crearea unui alt dezavantaj sau supunerea la un tratament inechitabil;</p> <p>j) refuzul de a transforma un contract de muncă pe o perioadă 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;</p> | <p>care pot apărea represalii nu este limitativă nici în proiectul de lege, nici în directivă, credem că formele de represalii evidențiate la secțiunea propunerii trebuie introduse și în proiectul de lege, tocmai pentru a nu lăsa loc de interpretări în dezavantajul avertizorului.</p> |
|--|--|--|

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>l) rezilierea înainte de termen sau anularea unui contract pentru bunuri sau servicii;<br/> m) anularea unei licențe sau a unui permis;<br/> n) solicitarea de efectuare a unei evaluări psihiatrice sau medicale.</p> | <p>k) refuzul de a reînnoi un contract de muncă pe o perioadă determinată sau încetarea anticipată a unui astfel de contract;<br/> l) cauzarea de prejudicii, inclusiv la adresa reputației persoanei în cauză, în special pe platformele de comunicare socială, sau pierderi financiare, inclusiv sub forma pierderii oportunităților de afaceri și a pierderii de venituri;<br/> m) includerea pe o listă sau într-o bază de date negativă, pe baza unui acord sectorial sau la nivel de industrie formal sau informal, care poate presupune că persoana în cauză nu își va găsi, în viitor, un loc de muncă în respectivul sector sau în respectiva industrie;<br/> n) rezilierea înainte de termen sau anularea unui contract pentru bunuri sau servicii;<br/> o) anularea unei licențe sau a unui permis;<br/> p) solicitarea de efectuare a unei evaluări psihiatrice sau medicale.</p> |  |
|---|---|--|

| <b>Articole din legea actuală care nu se mai regăsesc în proiectul de lege și care ar trebui reintroduse</b>   | <b>Propuneri</b>   | <b>Comentarii</b>  |
|--|--|--|
| <p>Art. 7<br/>           (1) În fața comisiei de disciplină sau a altor organe similare, avertizorii beneficiază de protecție după cum urmează:<br/>           a) avertizorii în interes public <b>beneficiază de prezumția de bună-credință</b>, în condițiile <a href="#">art. 4 lit. h)</a>, <b>până la proba contrară</b>;</p> | <p>Introducerea alineatului cu privire la prezumția de nevinovăție din actuala lege ca prim alineat al art. 22, exonerarea de răspundere, în cadrul proiectului de lege.</p> | <p>Cu toate că directiva menționează în mod expres că <i>statele membre se asigură (...) că persoanele vizate beneficiază pe deplin de (...) prezumția de nevinovăție (Art.22)</i>, din păcate, proiectul de lege nu menționează, în mod explicit, această prezumție în avantajul avertizorului.</p> |