

**DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE****CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 390**

din 13 iulie 2022

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (4), (6) și (7) și ale art. 19 din Legea privind protecția avertizorilor în interes public, precum și a legii în ansamblul său**

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciocină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scântei	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Benke Károly	— prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind protecția avertizorilor în interes public, obiecție formulată de un număr de 54 de deputați aparținând grupului parlamentar al partidului Uniunea Salvați România din Camera Deputaților și deputați neafiliați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.445 din 4 iulie 2022 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.685A/2022.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se arată că legea criticată contravine principiului bicameralismului, întrucât Camera decizională a adoptat numeroase amendamente care au denaturat semnificativ „consimțământul” exprimat de Senat cu privire la adoptarea acesteia. Cu titlu de exemplu, sunt indicate dispozițiile art. 11 alin. (1) lit. b), ale art. 19 alin. (2) și ale art. 23 alin. (7) din lege, menționându-se, totodată, că au fost eliminate din conținutul legii și texte adoptate de prima Cameră sesizată, respectiv fostul art. 9 alin. (3) și (6). Aceste modificări sunt de natură să afecteze voința exprimată de Camera de reflecție, constituind deosebiri majore de conținut juridic între cele două forme. Sunt înlăturate dispoziții esențiale pentru logica textului normativ stabilite de Senat, fiind eliminate în mod special normele care conferă o protecție suplimentară avertizorilor în interes public. Toate aceste intervenții constituie o schimbare de esență a proiectului, care afectează însuși scopul acestuia, respectiv îmbunătățirea protecției juridice a avertizorilor în interes public.

4. Se consideră că legea criticată contravine art. 15 din Constituție referitor la teoria „dreptului câștigat”, întrucât diminuează nivelul actual de protecție conferit avertizorilor de integritate. În acest sens, se menționează că, prin eliminarea art. 4 lit. f) din lege, standardul de protecție vizat de prezumția bunei-credințe, existent în Legea nr. 571/2004, este mai ridicat decât cel prevăzut în directivă, iar art. 15 din Constituție nu numai că permite ridicarea standardului față de directivă, ci și ridicarea și menținerea acestuia atunci când trebuie protejat un standard care intră în categoria drepturilor câștigate. S-a ajuns, astfel, la o abatere de la obiectivul juridic urmărit de inițiatori și de Directiva (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii în ansamblu, respectiv de la finalitatea protejării persoanelor care raportează încălcări ale legii.

5. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că art. 1 alin. (4) din lege nu este clar și precis, fiind lipsit de previzibilitate, întrucât trimite la art. 346 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, care, la rândul său, face referire la interesele esențiale ale siguranței statului. Acest articol nu descrie în mod concret, explicit, clar și previzibil care dintre dezvăluirile cu privire la încălcările aduse cadrului legal nu intră sub incidența legii criticate. Caracterul general al conținutului textului criticat face imposibilă determinarea actelor/faptelor ce nu pot forma obiectul dezvăluirilor avertizorului. Se apreciază că legea trebuia să menționeze expres și explicit categoriile de informații, inclusiv cele cu privire la achizițiile militare, care sunt considerate de stat ca fiind esențiale pentru securitatea națională. Redactarea ambiguă a textului nu face decât să descurajeze un avertizor, din moment ce nu stabilește în mod clar și previzibil granița dintre permis și interzis în materia avertizărilor privind apărarea și securitatea națională, granița pe care avertizorul este obligat să o respecte, deși nu o poate cunoaște în mod cert.

6. Se mai arată că art. 1 alin. (6) și (7) din lege încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât sintagmele „normele privind protecția împotriva oricărei măsuri prejudiciabile, determinate de astfel de consultări” și „normele privind autonomia partenerilor sociali și dreptul acestora de a încheia acorduri colective” sunt lipsite de claritate și previzibilitate.

7. Cu privire la neconstituționalitatea art. 19 alin. (1) din legea criticată, se arată că Legea nr. 571/2004 prevede că o avertizare poate fi adresată direct presei, fără ca avertizorul să aibă obligația de a sesiza în prealabil alte autorități/organisme, ceea ce înseamnă că, în prezent, avertizorul are un drept de opțiune cu privire la modul în care face dezvăluirile, astfel că fie se adresează direct presei — în paralel cu o sesizare ierarhică sau independent de o astfel de sesizare —, fie se adresează pe cale ierarhică. Or, noua reglementare elimină această opțiune a avertizorului și condiționează sesizarea presei atât de sesizarea prealabilă a autorităților competente, cât și de neluarea de către acestea a măsurilor corespunzătoare, în urma sesizării formulate. Cu titlu de excepție, se poate adresa presei doar dacă face dovada că a avut motive întemeiate să creadă că încălcarea dezvăluită poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public or că există un risc de represalii sau o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace. Astfel, dacă avertizorul se adresează direct presei, există riscul de a avea diverse probleme, întrucât acordarea protecției prevăzute de lege presupune o interpretare preponderent subiectivă care va depinde exclusiv de persoana sau persoanele care vor aprecia dacă avertizorul a avut motive întemeiate pentru a se adresa direct presei. Astfel, avertizorii nu vor mai avea siguranța — care există în prezent — că în toate cazurile în care se vor adresa presei vor beneficia de protecția acordată de lege, ceea ce îi va determina pe avertizori să renunțe la sesizarea directă a presei. Se apreciază că, în aceste

condiții, noua reglementare are caracter inhibitor și este mai restrictivă decât reglementarea existentă.

8. Astfel, art. 19 alin. (1) din legea criticată, prin ierarhizarea sau prioritizarea canalelor de raportare (alături de introducerea termenului de 3 luni pentru divulgarea publică), încalcă libertatea de exprimare și dreptul de petiționare. Se apreciază că aceste două drepturi fundamentale permit avertizorului să se adreseze liber, oricărei entități publice sau private, fără a avea opțiuni îngrădite de o ordine prestabilită prin lege. Se mai arată că legea criticată transpune Directiva (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului, al cărei scop nu este de a inhiba avertizările în interes public; în acest context, se susține că regândirea procedurii avertizărilor în interes public contravine cerinței de transpunere a directivei și că limitările aduse celor două drepturi fundamentale nu sunt proporționale cu scopul urmărit.

9. De asemenea, art. 19 alin. (1) din legea criticată încalcă art. 148 alin. (1) și (2) din Constituție, întrucât, deși art. 25 din directivă stabilește că aceasta nu poate constitui un motiv de diminuare a nivelului protecției deja acordat de statele membre în domeniul avertizorului de integritate, legea criticată, în transpunerea directivei, diminuează nivelul de protecție deja existent. Prin urmare, în legea de transpunere trebuie păstrat art. 6 din Legea nr. 571/2004, pentru că este mai favorabil avertizorilor decât art. 15 din directivă, care le oferă acestora un standard de protecție mai scăzut. Prin transpunerea art. 15 din directivă, fără luarea în considerare a art. 25 din aceasta, se încalcă prioritatea dreptului Uniunii Europene față de dispozițiile contare din legile interne.

10. Se mai arată că primele două alineate ale art. 19 sunt contradictorii, întrucât alin. (2) stabilește că avertizorul nu se mai poate adresa presei fără ca în prealabil să fi făcut o raportare și să fi trecut 3 luni de la ea, deși alin. (1) prevede că divulgarea poate fi făcută și în lipsa unei raportări, dacă avertizorul nu are motive de a face raportarea. Prin urmare, se încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest context, se menționează și că termenul de 3 luni nu este stabilit prin directivă, aceasta, de altfel, nestabilind niciun termen de așteptare între data raportării și cea a divulgării publice, aspect care, în opinia autorilor sesizării, este contrar art. 148 alin. (2) din Constituție, cu referire la prioritatea dreptului Uniunii Europene față de dispozițiile contare din legile interne.

11. Se mai susține că art. 21 alin. (7) din directivă nu a fost transpus în legea criticată, deși au existat amendamente depuse în sensul preluării și a acestui text, amendamente care, însă, au fost respinse. Prin urmare, se apreciază că au fost încălcate și din această perspectivă prevederile art. 148 alin. (2) din Constituție.

12. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

14. Se apreciază că amendamentele aduse în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, proiectului de lege adoptat de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, se încadrează în limitele principiului bicameralismului, astfel cum ele au fost statuate în jurisprudența Curții Constituționale. Aceste amendamente modifică/completează textul proiectului de lege adoptat de Senat, însă ele se circumscriu obiectului de reglementare avut în vedere de inițiator, potrivit expunerii de motive, și se corelează cu forma proiectului de lege adoptat de prima Cameră, fără a schimba în mod substanțial, conform

jurisprudenței constituționale, obiectul de reglementare și configurația proiectului de lege adoptat de Camera de reflecție. În consecință, Legea privind protecția avertizorilor în interes public a fost adoptată de cele două Camere ale Parlamentului cu respectarea dispozițiilor înscrise în art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, referitoare la principiul bicameralismului.

15. Cu privire la critica de neconstituționalitate potrivit căreia legea analizată încalcă dispozițiile art. 15 din Constituție referitoare la teoria „dreptului câștigat”, întrucât ar fi eliminat ocrotirea oferită de principiul bunei-credințe persoanelor care au făcut avertizări publice înainte de intrarea sa în vigoare, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în conceptul juridic de „drepturi câștigate” se pot include doar prestații deja realizate/executate până la intrarea în vigoare a noii reglementări. Legea criticată respectă principiul bunei-credințe acordat persoanelor care au făcut avertizări publice înainte de intrarea sa în vigoare, fără a fi lipsite pe viitor în vreun fel de „dreptul câștigat” pe care îl aveau la momentul raportării.

16. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 1 alin. (4), (6) și (7) din legea analizată, se arată că art. 1 alin. (4) reprezintă o transpunere a dispozițiilor pct. 24 din preambulul Directivei (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului, iar art. 1 alin. (6) și (7) reprezintă o transpunere a prevederilor art. 3 alin. (4) din aceeași directivă. În consecință, legea criticată nu încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, deoarece transpune în mod expres dispozițiile Directivei (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului, iar domeniul de reglementare reiese în mod clar și previzibil atât din conținutul legii, cât și al anexelor la aceasta.

17. Se mai arată că autorii obiecției consideră că aprecierea motivelor pentru care avertizorul de integritate s-a adresat direct presei este una subiectivă; or, susținerea acestora este o apreciere personală, nefundamentată în mod obiectiv pe dispozițiile legii contestate. Întrucât critica autorilor obiecției de neconstituționalitate constă în aprecieri subiective, acestea nu se subscriu nivelului de relevanță constituțională impus de prevederile art. 148 din Constituție.

18. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă legii din perspectiva art. 30 din Constituție, dispoziții care ar permite avertizorului să se adreseze liber, oricărei entități publice sau private, fără a avea opțiuni îngrădite de o ordine prestabilită de lege, se arată că textul normativ criticat, prin impunerea unui termen de minimum 3 luni de la data raportării interne sau externe a divulgării publice, respectă cerințele constituționale referitoare la libertatea de exprimare, care poate fi supusă prin lege unor formalități sau condiții. În speță, această condiție este cu atât mai necesară cu cât avertizorii, prin activitatea pe care o desfășoară, pot aduce atingeri grave unor drepturi fundamentale ale persoanei, cum ar fi demnitatea, onoarea sau viața particulară. Totodată, invocarea art. 51 din Constituție nu este pertinentă, întrucât avertizorii își desfășoară activitatea și beneficiază de protecția legii, într-un context profesional, iar dreptul la petiționare are un caracter personal.

19. Cu privire la susținerea potrivit căreia art. 19 alin. (1) din legea criticată încalcă dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție, deoarece Directiva (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului nu prevede niciun termen de așteptare între data raportării și data divulgării publice, se arată că, în cauză, norma europeană invocată nu are relevanță constituțională, nepunând în discuție o concretizare a principiilor și normelor fundamentale constituționale, cum ar fi, spre exemplu, cele care consacră drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale sau cele privind autoritățile publice reglementate de textele constituționale.

20. Guvernul apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

21. Se arată că din analiza comparativă a conținutului normativ al actelor adoptate în prima Cameră sesizată și Camera decizională nu se poate concluziona că există o diferență majoră de conținut între cele două forme ale legii de natură a conduce la încălcarea principiului bicameralismului. Astfel, în ambele cadre normative, obiectul de reglementare este reprezentat de crearea unui mecanism menit, pe de o parte, să încurajeze demascarea și prevenirea unor încălcări ale legii care amenință sau aduc prejudicii interesului public, iar, pe de altă parte, să asigure un nivel echilibrat și eficient de protecție a avertizorilor în interes public. În consecință, actul normativ în ambele forme reglementează domeniile în care pot fi realizate raportări/divulgări privind încălcările legii, persoanele care pot avea calitatea de avertizori în interes public, condițiile pe care aceste persoane trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de protecția legii, instituirea obligației de creare a unor canale interne/externe, precum și modalitatea de organizare și funcționare a acestora și, implicit, instituirea unor garanții care să asigure protecția avertizorilor, precum și un întreg mecanism de protecție împotriva represaliilor și de reparare a prejudiciilor suferite de avertizori ca urmare a unor astfel de avertizări. Din analiza modificărilor aduse în dezbaterile din Camera decizională se constată că acestea vizează chestiuni punctuale care se referă la eliminarea din cadrul sistemului de analiză și soluționare a raportărilor anonime, eliminarea din enumerarea expresă a entităților care au obligația de instituire/menținere a canalelor interne de raportare a acelor entități juridice cu un număr mai mic de 50 de angajați care activează în anumite domenii, instituirea unei condiții suplimentare pentru a se putea realiza o divulgare publică, precum și o scădere a cuantumului amenzilor. Sistemul de protecție a avertizorilor trebuie analizat în ansamblu pentru a se stabili gradul/nivelul de protecție, și nu pe componente individuale, care pot fi suplinite, de altfel, de alte măsuri (de exemplu, prin prevederea asistenței juridice gratuite a avertizorilor în interes public introdusă în cadrul dezbaterilor din Camera Deputaților). În concluzie, aceste amendamente admise nu se îndepărtează de la scopul avut în vedere de inițiator. Așadar, nu există nicio încălcare a principiului bicameralismului.

22. Referitor la critica de neconstituționalitate în raport cu prevederile art. 15 din Constituție, potrivit căreia noua reglementare retroactivează, eliminând din „statutul” de protecție al avertizorului „prezumția de bună-credință”, se arată că reglementarea acestei sintagme, deși a fost avută în vedere, în fazele inițiale de negociere a directivei, la definirea noțiunii de avertizor în interes public, în redactarea finală s-a renunțat la aceasta, întrucât a fost interpretată în mod diferit și incoerent de către statele membre, uneori chiar în detrimentul avertizorului. Prin urmare, s-a preferat noțiunea de „reasonable grounds” — și nu cea de „bună-credință” — transpusă prin art. 3 pct. 2 din lege, care definește sintagma „informații referitoare la încălcări ale legii” ca incluzând „suspiciunile rezonabile cu privire la încălcări efective sau potențiale ale legii”.

23. Cerințele pentru a beneficia de protecția directivei, dar și a legii de transpunere reies din considerentul 32, care menționează motivele rezonabile de a crede că aspectele pe care le raportează sunt adevărate, prin prisma circumstanțelor și informațiilor de care dispune avertizorul în momentul raportării. Acest aspect reprezintă o garanție atât pentru avertizor, cât și pentru cel vizat de raportare (pentru raportări răuvoitoare, neserioase sau abuzive). Astfel, buna-credință, potrivit noii filozofii a legii, nu mai reprezintă în mod necesar un aspect care să se circumscrie mecanismului de protecție.

Nepreluarea în lege a prezumției de bună-credință a avertizorilor, care, evident, nu este un drept subiectiv patrimonial, nu poate fi analizată din perspectiva încălcării art. 15 din Constituție, acesta nefiind incident în cauză, întrucât vizează drepturi personale patrimoniale cu relevanță constituțională.

24. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă art. 1 alin. (4), (6) și (7) din lege se arată că aceste prevederi conțin soluții legislative clare, precise și previzibile, neputându-se reține încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

25. Față de critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 19 din lege prin raportare la art. 148, 30 și 51 din Constituție, se arată că dreptul la liberă exprimare, astfel cum reiese din jurisprudența Curții Constituționale, impune respectarea cerinței înscrise în alin. (6) al aceluiași articol, și anume aceea de a nu prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine. Totodată, acest drept permite cetățenilor să participe la viața socială, politică și culturală manifestându-și gândurile, opiniile, credințele etc. Dar această libertate nu poate fi absolută și, ca atare, în scopul apărării unor valori care sunt de esența unei societăți democratice, este supusă unor coordonate juridice expres prevăzute de lege. Astfel, condiționarea divulgării publice de cele două condiții prevăzute de art. 19 alin. (1) nu încalcă libertatea de exprimare. Aceste limitări, așa cum reiese și din considerentul 33 din directivă, sunt justificate de necesitatea de a asigura un echilibru între interesul angajatorilor de a-și administra organizațiile și de a-și proteja interesele, pe de o parte, și interesul publicului de a fi apărat de orice prejudiciu, pe de altă parte. Comisia Europeană a confirmat acest raționament răspunzând unei întrebări adresate și arătând că o lege de transpunere care nu ar reflecta condițiile art. 15 alin. (1) din directivă, text pe care art. 19 alin. (1) din lege îl transpune, nu ar constitui o transpunere corectă a directivei. Condițiile prevăzute la art. 15 alin. (1) sunt menite să găsească un echilibru just între interesul public pentru a scoate la lumină încălcări care pot prejudicia interesul public și dreptul la libertatea de exprimare și de informare, pe de o parte, și interesele persoanelor vizate de divulgare, pe de altă parte (inclusiv prejudiciul reputației). Prin urmare, la elaborarea directivei au fost avute în vedere aceste criterii care trebuie îndeplinite, astfel încât avertizorul, având la dispoziție canalele interne sau externe de raportare, va putea recurge la divulgarea publică doar în condițiile art. 19 pentru a beneficia de protecție. Așadar, din modul de redactare a normelor reiese flexibilizarea canalelor de raportare interne și externe, condiționat de îndeplinirea unor criterii care sunt statuate ca atare de directivă și preluate în proiectul de lege. Flexibilizarea propusă de directivă presupune că statele membre au obligația de a crea canale interne și externe de raportare pentru ca avertizorul să poată lua cea mai bună decizie privind modalitatea de raportare, în funcție de situația sa concretă. Prin urmare, canalele de raportare interne și externe fac parte din măsurile pe care statele membre trebuie să le întreprindă pentru a asigura protecția avertizorului în interes public, care nu îi îngrădesc libertatea de exprimare a acestuia, ci constituie un mijloc de a aduce la cunoștință angajatorului/autorității externe neregularitățile pe care le consideră adevărate spre a fi remediate.

26. Cât privește critica de neconstituționalitate privind impunerea unui termen minim de la raportarea internă sau externă în care să fie transmise sesizările prin divulgare publică, se arată că acest termen nu trebuie interpretat în sensul îngrădirii posibilității de a divulga public încălcări ale legii în cazul unui pericol iminent sau evident. Reglementarea unor termene la nivel legislativ are rolul de a organiza comportamentul

subiecților de drept și de a oferi garanții pentru respectarea principiului securității juridice, nefiind un aspect de constituționalitate.

27. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate în raport cu art. 51 din Constituție, care consacră dreptul constituțional la petiționare, se arată că acest drept se concretizează în cereri, reclamații, sesizări și propuneri în legătură cu rezolvarea unor probleme personale sau de grup, care presupun adresarea către autoritățile publice, și nu se referă la accesarea căilor de comunicare în masă.

28. Se mai subliniază că, în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, Curtea realizează un control de constituționalitate asupra formei finale a legii, astfel cum a rezultat din dezbaterile celor două Camere ale Parlamentului, și nu poate suplini voința legiuitorului. Totodată, în considerarea Deciziei nr. 668 din 18 mai 2011, Curtea nu verifică conformitatea transpunerii complete și corecte a unei directive în dreptul intern. Astfel, invocarea încălcării art. 148 din Constituție față de norme netranspuse complet sau corect prin nepreluarea unor amendamente nu este pertinentă în cauză.

29. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

30. Curtea, având în vedere cererea formulată de Guvern, a preschimbât, în temeiul art. 230 din Codul de procedură civilă coroborat cu art. 14 din Legea nr. 47/1992, termenul de judecată inițial fixat de la data de 21 septembrie 2022 la data de 13 iulie 2022, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

31. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea privind protecția avertizorilor în interes public. Din analiza motivării obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că acesta vizează, în realitate, art. 1 alin. (4), (6) și (7) și art. 19 din lege, precum și legea în ansamblul său. Textele criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art. 1 alin. (4), (6) și (7): „(4) *Prezenta lege nu se aplică raportărilor privind încălcări ale normelor în materie de achiziții publice în domeniile apărării și securității naționale, în cazul în care acestea intră sub incidența art. 346 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.*

[...]

(6) *Prezenta lege nu aduce atingere dreptului lucrătorilor de a se consulta cu reprezentanții acestora sau cu sindicatele și nici normelor privind protecția împotriva oricărei măsuri prejudiciabile, determinate de astfel de consultări.*

(7) *Prezenta lege nu aduce atingere normelor privind autonomia partenerilor sociali și dreptul acestora de a încheia contracte sau acorduri colective.”*

— Art. 19: „(1) *Avertizorul în interes public care divulgă public informații privind încălcarea legii beneficiază de protecție în cazul în care este îndeplinită una dintre următoarele condiții:*

a) *a raportat mai întâi intern și extern sau direct extern potrivit cap. III și IV, însă consideră că nu au fost dispuse măsuri corespunzătoare în termenul prevăzut la art. 17 alin. (6);*

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.*

(2) *Sesizarea privind încălcarea 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 încălcări ale legii, în termen de minimum 3 luni de la data raportării interne sau externe”.*

32. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (5) privind exigențele de calitate a legii, art. 30 privind libertatea de exprimare, art. 51 privind dreptul de petiționare, art. 61 alin. (2) privind principiul bicameralismului, art. 75 privind procedura de legiferare și art. 148 alin. (2) privind prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii Europene. În argumentarea criticilor de neconstituționalitate sunt invocate și prevederile art. 15, ale art. 21 alin. (7) și ale art. 25 din 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, precum și considerentul 104 al acesteia.

#### (1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

33. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

34. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 54 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

35. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

36. Propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la 19 aprilie 2022, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 29 iunie 2022. La data de 29 iunie 2022 a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, la data de 1 iulie 2022 a fost trimisă la Președintele României pentru

promulgare, iar la data de 4 iulie 2022 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate.

37. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în afara termenului de protecție de 2 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, dar, întrucât nu a fost încă promulgată de Președintele României la data formulării sesizării, aceasta este admisibilă (a se vedea Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70, ipoteza a doua).

38. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

## **(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate**

### **(2.1) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție**

39. Curtea observă că legea analizată este criticată prin prisma încălcării principiului bicameralismului, întrucât Camera decizională ar fi adoptat numeroase amendamente care au denaturat semnificativ „consimțământul” exprimat de Senat cu privire la adoptarea acesteia. Cu titlu de exemplu, sunt indicate dispozițiile art. 11 alin. (1) lit. b), ale art. 19 alin. (2) și ale art. 23 alin. (7) din lege, menționându-se, totodată, că au fost eliminate din conținutul legii și texte adoptate de prima Cameră sesizată, respectiv fostul art. 9 alin. (3) și (6).

40. Raportat la această critică, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a dezvoltat o veritabilă doctrină a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019, paragraful 66). Ca urmare, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului

(Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

41. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

42. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, din procesul legislativ a primei Camere sesizate (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

43. Așadar, bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări [Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 11 iulie 2019, paragraful 57].

44. Raportat la cauza de față, Curtea constată că modificarea și completarea textului adoptat de Camera de reflecție nu imprimă nici deosebiri majore de conținut juridic între



formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și nici o configurație semnificativ diferită între acestea. Intervențiile indicate sunt minime, vizează aceeași materie și nu pun în discuție o deturnare sau o modificare de esență a conținutului normativ al legii adoptate la nivelul Camerei de reflecție. Astfel, în măsura în care cea de-a doua Cameră reconfigurează unul dintre cazurile preexistente pentru care sesizarea se clasează, stabilește termenul după expirarea căruia avertizorul de integritate poate proceda la divulgarea publică sau micșorează cuantumul unei amenzi preexistente, nu se poate ajunge la concluzia că forma adoptată de aceasta se îndepărtează de la cea adoptată de prima Cameră sau că ar exista deosebiri majore de conținut și structură între aceste forme. Practic, cea de-a doua Cameră și-a exercitat competența decizională reglementată în art. 75 din Constituție.

45. Cu privire la faptul că cea de-a doua Cameră, cea decizională, a eliminat din conținutul legii alin. (3) și (6) ale art. 9 nu poate duce la concluzia că cele două Camere s-au pronunțat pe dispoziții ale legii asupra cărora una dintre ele nu avea cunoștință. Din contră, prima Cameră a adoptat dispozițiile respective, iar cea de-a doua le-a eliminat, astfel că ambele s-au pronunțat asupra aceleiași soluții legislative. A accepta ideea că, în acest caz, prima Cameră trebuia din nou să se pronunțe asupra eliminării operate duce la un șir nesfârșit de trimeri/retrimeri între cele două Camere, știrbindu-se rolul decizional al celei de-a doua Camere. De altfel, o asemenea orientare nu numai că s-ar încadra în sfera aporiilor juridice, dar este și contrară textului expres al art. 75 din Constituție.

46. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că legea, în ansamblul său, nu încalcă art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție.

**(2.2) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție**

47. Curtea observă că art. 1 alin. (4) din lege este criticat din perspectiva cerințelor de calitate a legii, fiind considerat lipsit de previzibilitate, întrucât trimite la art. 346 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare TFUE), care, la rândul său, face referire la interesele esențiale ale siguranței statului. Acest articol nu descrie în mod concret, explicit, clar și previzibil care dintre dezvăluirile cu privire la încălcările aduse cadrului legal nu intră sub incidența legii criticate.

48. Curtea reține că art. 346 din TFUE prevede că „(1) Dispozițiile tratatelor nu contravin următoarelor norme:

(a) niciun stat membru nu are obligația de a furniza informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale siguranței sale;

(b) orice stat membru poate lua măsurile pe care le consideră necesare pentru protecția intereselor esențiale ale siguranței sale și care se referă la producția sau comerțul cu armament, muniție și material de război; aceste măsuri nu trebuie să modifice condițiile de concurență pe piața internă în ce privește produsele ce nu sunt destinate unor scopuri specific militare.

(2) Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate modifica lista stabilită la 15 aprilie 1958 cuprinzând produsele cărora li se aplică dispozițiile alineatului (1) litera (b)”.  
 49. Curtea observă că, prin critica lor, autorii obiecției de neconstituționalitate sunt nemulțumiți, în realitate, de conținutul art. 346 din TFUE, text la care trimite norma criticată. Prin urmare, aceștia doresc ca în legea criticată legiuitorul național să dezvolte la un nivel de concretețe mai ridicat textul art. 346 din TFUE.

50. Curtea mai observă că, potrivit considerentului 24 din Directiva (UE) 2019/1937, „securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru. Prezența directivă nu ar trebui să se aplice raportărilor privind încălcări

legate de achiziții care implică aspecte de apărare sau de securitate, în cazul în care acestea sunt reglementate de articolul 346 din TFUE, în conformitate cu jurisprudența Curții. În cazul în care statele membre decid să extindă protecția prevăzută de directivă la alte domenii sau acte care nu intră în domeniul său de aplicare material, ar trebui ca statele membre respective să poată adopta dispoziții specifice pentru a proteja interesele esențiale în materie de securitate națională în această privință”. Prin urmare, pentru lămurirea conținutului art. 346 din TFUE trebuie avută în vedere jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, sens în care, exemplificativ, se rețin Hotărârea din 15 decembrie 2009, *Comisia/Finlanda*, C-284/05, Hotărârea din 7 iunie 2012, *Insinööri/toimisto InsTiimi*, C-615/10, sau Hotărârea din 28 februarie 2013, *Ellinika Nafpigeia AE/Comisia*, C-246/12 (în care s-au stabilit condițiile aplicării acestui text, criteriile de determinare a produselor cu specific militar, precum și delimitările conceptuale dintre domeniul militar și cel civil).

51. Astfel, Curtea apreciază că nu ține de rolul și competența sa să interpreteze art. 346 din TFUE și să desprindă din conținutul său exigențele rezultate pe cale interpretativă din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a fi înscrise în legea analizată. Eventualele probleme în interpretarea textului analizat determinate de trimiterea la art. 346 din TFUE pot fi soluționate de instanțele judecătorești naționale competente, chiar prin formularea unei întrebări preliminare conform art. 267 din TFUE.

52. Având în vedere că art. 346 din TFUE cuprinde derogări de la libertățile fundamentale, acesta trebuie interpretat în mod strict, ceea ce înseamnă că sfera de aplicare a legii criticate este una extrem de largă. Legea nu poate opera întotdeauna cu categorii strict determinate de ipoteze, tocmai pentru a se putea adapta la schimbările de situație. Ar rezulta o rigiditate excesivă a legii, care nu ar permite receptarea chiar a jurisprudenței evolutive a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

53. Totodată, se mai observă că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație [de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, a statuat că semnificația noțiunii de „previzibilitate” depinde într-o mare măsură de conținutul normei juridice despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi. În același sens este și jurisprudența Curții Constituționale, sens în care se reține, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 316 din 9 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 651 din 8 august 2017, paragraful 23.

54. Astfel, în cauză, avertizorul de integritate, prin natura atribuțiilor sale de serviciu, este o persoană avizată în domeniul în care decide să facă raportarea internă/externă sau să divulge public informațiile cu care vine în contact. El cunoaște categoriile de informații la care are acces, regimul lor juridic și consecințele nerespectării acestuia, astfel că textul de lege este previzibil în raport cu calitatea sa. Prin urmare, calitatea pe care avertizorul de integritate o deține în cadrul unei organizații este definitorie pentru calificarea legii ca fiind previzibilă din moment ce

previzibilitatea se analizează prin raportare la persoana/pregătirea/cunoștințele destinatarilor săi.

55. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că art. 1 alin. (4) din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

56. Cu privire la criticile aduse art. 1 alin. (6) și (7) din lege din perspectiva cerințelor de calitate a legii, pe motiv că sintagmele „normele privind protecția împotriva oricărei măsuri prejudiciabile, determinate de astfel de consultări” și „normele privind autonomia partenerilor sociali și dreptul acestora de a încheia acorduri colective” nu ar fi clare și previzibile, Curtea reține că aceste dispoziții sunt o transpunere a dispozițiilor art. 3 alin. (4) din directivă. Acestea din urmă prevăd că „(4) Prezenta directivă nu aduce atingere normelor naționale privind exercitarea de către lucrători a dreptului de a se consulta cu reprezentanții lor sau cu sindicatele și privind protecția împotriva oricărei măsuri prejudiciabile nejustificate determinate de astfel de consultări, precum și privind autonomia partenerilor sociali și dreptul acestora de a încheia acorduri colective. Acest lucru nu aduce atingere nivelului de protecție acordat de prezenta directivă”.

57. Astfel, este adevărat că directiva, prin natura sa, cuprinde norme mai generale, iar concretizarea acestora se face prin legile naționale de transpunere a directivei. Instanța constituțională are competența de a verifica doar dacă legiuitorul național și-a exercitat marja de apreciere pe care directiva i-a conferit-o într-un domeniu sau altul, pentru a se evalua dacă legea astfel adoptată corespunde standardului național de protecție a drepturilor/libertăților fundamentale. Însă, în cazul de față, critica nu este formulată în sensul celor de mai sus, ci privește caracterul neclar al textului directivei care a fost preluat în mod fidel în cuprinsul normativ al legii naționale. Textul menționat al directivei nu cuprinde o clauză de opțiune pentru legiuitorul național, ci o obligație. Acesta a respectat obligația impusă prin art. 3 alin. (4) din directivă, fără a detalia textele/legile naționale care conțin „normele privind protecția împotriva oricărei măsuri prejudiciabile, determinate de astfel de consultări” și „normele privind autonomia partenerilor sociali și dreptul acestora de a încheia acorduri colective”. Însă, textul legal astfel adoptat nu este neclar, pentru că aceste norme sunt determinabile de la caz la caz, în funcție de domeniul de activitate în care intervine avertizorul de integritate. Prin urmare, problema ridicată este una de interpretare și aplicare a legii, și nu una de legiferare, legiuitorul evitând crearea unor liste exhaustive care ulterior să își demonstreze limitele. A preferat astfel recurgerea la o reglementare generală, care să se plieze pe multitudinea cazurilor/ipotezelor/situațiilor ce fac obiectul legii analizate.

58. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că art. 1 alin. (6) și (7) din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

### **(2.3) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 15 din Constituție**

59. Curtea observă că legea analizată este criticată din perspectiva eliminării art. 4 lit. f) din lege — cu referire la principiul bunei-credințe, ca principiu care guvernează protecția raportărilor privind încălcări ale legii —, ceea ce ar duce, în opinia autorilor obiecției, la diminuarea standardului de protecție a avertizorilor de integritate existent în 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 17 decembrie 2004, în vigoare în prezent, care, de altfel, este mai ridicat decât cel prevăzut în directivă. Or, art. 15 din Constituție permite nu numai ridicarea standardului față de directivă, ci și menținerea unui standard mai ridicat preexistent atunci când protecția acordată acestuia intră în categoria

drepturilor câștigate. Se consideră că s-a ajuns, astfel, la o abatere de la obiectivul juridic urmărit de inițiatori și de directivă în ansamblu, respectiv de la finalitatea protejării persoanelor care raportează încălcări ale legii.

60. Raportat la această critică, Curtea constată că are competența de a verifica doar constituționalitatea legii astfel cum a fost adoptată, neputându-se pronunța asupra constituționalității eliminării de către Camera decizională a unui text adoptat anterior de Camera de reflecție, pentru simplul motiv că textul respectiv nu face parte din conținutul legii adoptate. Mai mult, Curtea nu are competența de a se pronunța asupra faptului că o anumită soluție legislativă din vechea reglementare ar fi trebuit menținută sau nu în raport cu art. 15 și 25 din directivă. De altfel, în cadrul controlului de constituționalitate este inadmisibilă compararea unor prevederi dintr-o lege ori a prevederilor mai multor legi între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției.

### **(2.4) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 1 alin. (5), art. 30, art. 51 și art. 148 alin. (1) și (2) din Constituție**

61. Curtea observă că art. 19 din legea analizată este criticat din perspectiva eliminării posibilității avertizorului de a se adresa direct mass-mediei, în funcție de opțiunea sa, și condiționează sesizarea mass-mediei atât de sesizarea prealabilă a autorităților competente, cât și de neluarea de către acestea a măsurilor corespunzătoare, în urma sesizării formulate, ceea ce ar încălca, din perspectiva autorilor obiecției, art. 30 și 51 din Constituție.

62. Cu privire la pretinsa încălcare a dreptului la liberă exprimare și a dreptului la petiționare, Curtea constată că legea nu împiedică persoana în cauză să divulge respectivele informații în mass-media după dorința sa, însă, în acest caz, nu va beneficia de protecția dispozițiilor legii criticate. Legea nu cenzurează aceste drepturi fundamentale ale persoanei și nu are un asemenea obiectiv sau finalitate, ci creează cadrul legal necesar al instituției avertizorului de integritate. De altfel, o asemenea critică vizează în primul rând directiva care este transpusă, pentru că și aceasta reglementează condiții similare de dobândire a calității de avertizor de integritate. Prin urmare, se constată că aceste texte constituționale nu sunt încălcate din moment ce legea analizată nu interzice exercitarea acestor drepturi, ci reglementează cadrul juridic necesar pentru dobândirea calității de avertizor de integritate. Mai mult, legea nu interzice raportarea/divulgarea unor anumite categorii de informații din domeniile ce fac obiectul legii și nu condiționează dobândirea acestei calități de raportarea/divulgarea numai a anumitor informații, ci, din contră, permite raportarea/divulgarea oricăror informații pentru dobândirea calității antereferte.

63. Art. 19 din lege cuprinde norme de procedură a căror reglementare este de competența exclusivă a legiuitorului. În adoptarea unor astfel de reguli procedurale, legiuitorul este ținut să respecte interesele concurente existente. Practic, orice reglementare procedurală are menirea de a realiza o ordonare a activității subiecților de drept, iar în cazul de față, legiuitorul, reglementând în trepte activitatea de raportare și de divulgare publică a informațiilor referitoare la încălcarea legii, a avut în vedere, pe de o parte, buna funcționare a entităților vizate prin legea criticată, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul acestora și, pe de altă parte, responsabilizarea acestor persoane în sensul de a se asigura că entitățile își desfășoară activitatea cu respectarea legii — devenind, astfel, avertizori de integritate. De aceea, pentru a realiza un just echilibru între aceste interese concurente, legiuitorul a ales ca activitățile de raportare internă/externă și divulgare publică să se realizeze succesiv, și

nu concomitent, protejând atât entitatea care face obiectul legii, cât și starea de legalitate în care aceasta trebuie să își desfășoare activitatea. Prin urmare, legea disciplinează *conduita* avertizorului de integritate, fără a afecta posibilitatea sa de a divulga public informațiile ce fac obiectul legii. Asemenea reguli procedurale, a căror reglementare ține de atributul exclusiv al autorității legiuitoare, nu fac decât să întărească rolul avertizorului de integritate în societate și să îl responsabilizeze pe acesta în activitatea desfășurată.

64. Prin urmare, Curtea constată că art. 19 din lege nu încalcă art. 30 și 51 din Constituție.

65. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă art. 19 alin. (1) din legea supusă controlului raportat la art. 148 alin. (1) și (2) din Constituție, potrivit căreia, deși art. 25 din directivă stabilește că aceasta nu poate constitui un motiv de diminuare a nivelului protecției deja acordat de statele membre în domeniul avertizorului de integritate, legea criticată, în transpunerea directivei, diminuează nivelul de protecție deja existent, Curtea reține că textul de lege criticat reia în alin. (1) soluția normativă existentă în art. 15 alin. (1) din directivă, însă critica nu privește soluția normativă propriu-zisă a directivei/legii. Ceea ce se critică, în realitate, este faptul că noua reglementare stabilește, în opinia autorilor, un standard mai redus de protecție juridică a avertizorului de integritate — prin faptul că acesta trebuie să raporteze intern/extern și ulterior să se adreseze mass-mediei sau, în anumite condiții, să se adreseze direct mass-mediei — față de art. 6 din Legea nr. 571/2004, care prevede că avertizorul de integritate se poate adresa direct mass-mediei, aspect care s-ar deduce din art. 25 din directivă.

66. Curtea constată că autorii obiecției confundă protecția juridică oferită avertizorului de integritate cu procedura după care se realizează divulgarea publică. Astfel, protecția juridică a avertizorului este adecvat reglementată de capitolul VI — *Măsuri de protecție, măsuri de sprijin și măsuri reparatorii* al legii și, în mod indiscutabil, cuprinde elemente de detaliu corespunzătoare. Prin urmare, art. 25 alin. (2) din directivă („*Aplicarea prezentei directive nu poate în niciun caz să constituie un motiv de diminuare a nivelului protecției deja acordat de statele membre în domeniile reglementate prin prezenta directivă*”) este inaplicabil în situația dată, având în vedere că procedura de realizare a raportării/divulgării publice (intern/extern/direct mass-mediei) nu pune în discuție nivelul de protecție a avertizorului de integritate.

67. Sub aspectul procedurii de realizare a divulgării publice a informațiilor privitoare la încălcarea legii, se poate observa că legea reglementează în mod clar că aceasta poate fi realizată fie la 3 luni după ce s-a efectuat o raportare internă sau externă, după caz, iar avertizorul consideră că nu s-au luat măsuri corespunzătoare, fie direct în condițiile art. 19 alin. (1) lit. b) din lege. Astfel, există o procedură clară, prin parcurgerea căreia persoana în cauză dobândește calitatea de avertizor de integritate și, implicit, protecția juridică corespunzătoare. Faptul că persoana nu dobândește calitatea de avertizor de integritate dacă, prin nerespectarea dispozițiilor legii criticate, divulgă public informații privitoare la încălcarea legii nu înseamnă că este afectată protecția juridică a avertizorului de integritate care a divulgat cu respectarea legii astfel de informații. Dacă se dorește ca această divulgare publică să se realizeze fie anterior, fie concomitent cu raportarea internă sau externă, aceasta înseamnă că se dorește o altă soluție legislativă în privința modului de realizare a divulgării publice, fără legătură, însă, cu protecția juridică acordată avertizorului de integritate, protecție care intervine după ce a fost dobândită calitatea. Or, condiționarea calității de o anumită procedură ce trebuie parcursă nu diminuează garanțiile legale de protecție oferite avertizorului.

68. Totodată, trebuie precizat faptul că instanța constituțională nu are competența de a compara două legi între ele, iar concluzia rezultată să o raporteze la prevederile directivei și, ulterior, la cele ale Constituției. Astfel, având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, conform căreia „*Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului*”, se constată, pe de o parte, că examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere conformitatea acestuia cu dispozițiile și principiile constituționale pretins încălcate, iar nu compararea unor prevederi legale dintr-o lege ori a prevederilor mai multor legi între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției. Pe de altă parte, dispozițiile art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală prevăd *expressis verbis* principiul potrivit căruia „*Parlamentul este (...) unica autoritate legiuitoare a țării*”, ceea ce indică, în mod neechivoc, faptul că actul de legiferare este de competență exclusivă a Parlamentului (a se vedea Decizia nr. 603 din 30 septembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1150 din 3 decembrie 2021, paragraful 15).

69. Curtea trebuie să se limiteze la a constata că procedura instituită nu este una arbitrară, fiind structurată pe elemente previzibile și obiective care pun accent pe responsabilizarea atât a avertizorilor de integritate, cât și a structurilor din care aceștia fac parte. Astfel, se încearcă remedierea internă a încălcărilor legii și, în măsura în care aceasta eșuează, se pot divulga public informațiile respective. De subliniat că legea nu aduce atingere dispozițiilor privind normele de procedură penală [art. 1 alin. (5) lit. e) din lege], deci nici celor ale art. 288 din Codul de procedură penală privind modurile de sesizare a organului de urmărire penală.

70. Nu în ultimul rând, Curtea reține că în privința aplicării actelor obligatorii ale Uniunii Europene în cadrul controlului de constituționalitate, în jurisprudența sa, a stabilit că „*folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate*” (Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011). Or, aspectele ridicate de autorii obiecției de neconstituționalitate nu au relevanță constituțională, cantonându-se în sfera conformității unei legi naționale cu o directivă, fără a fi antamate încălcări substanțiale ale normei constituționale. De altfel, chiar o eventuală transpunere incorectă a unei directive nu duce *ab initio* la neconstituționalitatea legii pe un asemenea motiv (a se vedea și Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 28 aprilie 2015, paragraful 32).

71. Prin urmare, Curtea constată că art. 19 din lege nu încalcă art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

72. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă primelor două alineate ale art. 19 în sensul că ar fi contradictorii, pe motiv că alin. (2) stabilește că avertizorul nu se mai poate adresa mass-mediei fără ca în prealabil să fi făcut o raportare și



să fi trecut 3 luni de la aceasta, deși alin. (1) prevede posibilitatea sa de a se adresa direct mass-mediei — dacă sunt indicii care duc la concluzia că procedura raportării este inutilă —, Curtea reține că, în realitate, alin. (2) al art. 19 vizează ipoteza alin. (1) lit. a) din lege, respectiv divulgarea publică ce este condiționată de raportarea internă/externă, după caz. El nu poate viza art. 19 alin. (1) lit. b) pentru că acest text se referă la divulgarea publică directă, fără parcurgerea procedurii de raportare internă/externă. Prin urmare, textul nu pune nicio problemă sub aspectul art. 1 alin. (5) din Constituție, el trebuind interpretat și corelat cu ipotezele normative ale alineatului menționat mai sus.

**(2.5) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 148 alin. (1) și (2) din Constituție**

73. Cu privire la critica de neconstituționalitate adusă legii în sensul că art. 21 alin. (7) din Directiva (UE) 2019/1.937 a Parlamentului European și a Consiliului nu a fost transpus în legea criticată, deși au existat amendamente depuse în sensul preluării și a acestui text în legea anterioară, amendamente care însă au fost respinse, Curtea constată că nu are competența de a verifica dacă toate dispozițiile dintr-o directivă au fost sau nu transpuse, aceasta fiind o chestiune care ține de legiferare, și nu de controlul de constituționalitate.

74. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 1 alin. (4), (6) și (7) și ale art. 19 din Legea privind protecția avertizorilor în interes public, precum și legea în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 13 iulie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE  
**MARIAN ENACHE**

Prim-magistrat-asistent,  
**Benke Károly**

**HOTĂRĂRI ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI**

GUVERNUL ROMÂNIEI

**HOTĂRĂRE**

**privind actualizarea valorii de inventar pentru unele imobile aflate în domeniul public al statului și în administrarea Ministerului Afacerilor Interne — Inspectoratul Teritorial al Poliției de Frontieră Sighetu Marmăției, respectiv aprobarea închirierii unor părți din aceste imobile**

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, al art. 861 alin. (3) și art. 868 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, al art. 21 și 22 din Ordonanța Guvernului nr. 81/2003 privind reevaluarea și amortizarea activelor fixe aflate în patrimoniul instituțiilor publice, aprobată prin Legea nr. 493/2003, cu modificările și completările ulterioare, și al art. art. 288 alin. (1), art. 297 și 333 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

Art. 1. — Se aprobă actualizarea valorii de inventar, ca urmare a reevaluării, a imobilelor înregistrate la M.F. cu nr. 105124 și 28430, aflate în administrarea Ministerului Afacerilor Interne — Inspectoratul Teritorial al Poliției de Frontieră Sighetu Marmăției, potrivit datelor prevăzute în anexa nr. 1.

Art. 2. — Ministerul Afacerilor Interne își va actualiza în mod corespunzător datele din evidența cantitativ-valorică și, împreună cu Ministerul Finanțelor, va opera modificarea corespunzătoare a anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 1.705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 3. — Se aprobă închirierea unor părți din imobilele cu nr. M.F. 105124 și 28430, având datele de identificare prevăzute în anexa nr. 2, în scopul desfășurării activităților specifice serviciilor de comisionar în vamă prevăzute de partea VI

capitolul I din Regulamentul de aplicare a Codului vamal al României, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 707/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și a activităților de comercializare a rovinietelor stabilite de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 4. — (1) Închirierea părților din imobilele prevăzute la art. 3 se face prin licitație publică, în condițiile dispozițiilor art. 334 și ale următoarelor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Contractul de închiriere se încheie pentru o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea prelungirii acestuia o singură dată, cu