PUNCT DE VEDERE
asupra propunerii legislative B633/2026

Propunere legislativă privind regimul înregistrărilor efectuate cu ocazia controalelor din partea autorităților și instituțiilor publice, înregistrată la Senat la 11.11.2026

Către: comisiile sesizate cu propunerea legislativă B633/2026 din Senatul României și din Camera Deputaților; Consiliul Legislativ; Guvernul României; Consiliul Economic și Social; Curtea de Conturi; Consiliul Fiscal; Consiliul Concurenței; Autoritatea de Supraveghere Financiară; Agenția Națională a Funcționarilor Publici; Agenția Națională de Integritate

Spre știință: presa

De la: Horia-Miron Constantinescu, în nume propriu

Doamnelor și domnilor,

1. Calitatea și poziția mea

Subsemnatul Horia-Miron Constantinescu sunt funcționar public, comisar-șef adjunct la Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Constanța, și am deținut de două ori funcția de președinte al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor. Am peste zece ani de activitate dedicată apărării intereselor și drepturilor consumatorilor, timp în care am efectuat câteva mii de acțiuni de control. Am făcut raportări interne și externe și divulgări publice privind încălcări ale legii, având astfel calitatea de avertizor în interes public în sensul Legii nr. 361/2022. Experiența mea arată că informarea publicului asupra constatărilor îi apără pe consumatori, iar în instanță, sancțiunile se sprijină pe probele strânse la fața locului.

Mă opun propunerii legislative B633/2026, deoarece ea afectează direct persoanele care semnalează încălcări ale legii. Potrivit art. 10 alin. (1) din același act normativ, toate înregistrările realizate în cursul verificărilor, împreună cu metadatele lor, devin informații secrete de serviciu, cu trimitere la art. 304 din Codul penal, iar clasificarea inițială revine șefului echipei (alin. (3) al aceluiași articol).

2. Acțiuni de control aduse la cunoștința publicului

În ultimii zece ani, acțiunile de control ale Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor și ale comisariatelor județene au fost făcute publice și relatate de presă. Redau mai jos câteva dintre ele, exclusiv cu titlu de exemplu.

Așa-numitele „azile ale groazei” (iulie 2023) funcționau cu deficiențe care puneau în pericol viața beneficiarilor și au marcat întreaga societate: un centru a fost închis definitiv, iar activitatea altor două a fost suspendată. La Mega Image (septembrie 2023) fotografiile cu produse expirate și spații necorespunzătoare au fost făcute publice, iar amenzile aplicate au depășit 5 milioane de lei. Au mai fost semnalate public grădinițe degradate și aproximativ 14 milioane de butelii care ar fi trebuit scoase din circulație de zeci de ani.

În alte cazuri nu au existat imagini din control, iar publicul a fost informat prin comunicarea rezultatului. Blue Air a fost sancționată în 2022 de ANPC pentru anularea unor zboruri, cu obligația de a restitui sumele către pasageri. Amenda de 9.894.200 lei

(2 milioane de euro) aplicată prin procesul-verbal nr. 1018218/4.10.2022 a fost menținută de Judecătoria Sectorului 1 București, iar la 6 decembrie 2024 ANPC a anunțat că a câștigat definitiv procesul. Aducerea la cunoștința publicului s-a dovedit utilă: consumatorii nu au mai fost induși în eroare, iar cei deja induși în eroare au aflat care este situația reală. Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Constanța a obținut câștig de cauză în litigiul cu Premier Restaurants Romania SRL, operatorul McDonald's, prin care i s-a impus operatorului informarea corectă și completă a consumatorilor.

Rezultatul unui control poate fi comunicat și fără imagini, însă ele arată publicului ce anume s-a constatat. Redau situații concrete, ușor de verificat în procedura legală, de la mizerie și gândaci vii la etichete fotografiate sau filmate cu termenul de valabilitate depășit ori modificat, camere de hotel cu mobilier deteriorat și locuri de joacă distruse. Potrivit art. 4, 5 și 10 din B633, aceste materiale foto-video ar deveni informații secrete de serviciu.

Fotografiile și filmările realizate de autorități sunt difuzate frecvent și în alte domenii: percheziții, controale ale poliției rutiere, acțiuni ale funcționarilor din vamă și ale poliției de frontieră, precum și ale multor alte autorități. Practica este firească, pentru că aduce în atenția publicului atât abaterile de la lege, cât și măsurile pe care statul le ia cu fermitate. Nici în aceste situații constatarea nu are caracter definitiv și poate fi contestată în procedurile legale. Contestarea privește, de regulă, încadrarea juridică și sancțiunea, iar autenticitatea înregistrării și contextul ei se verifică în procedura legală.

3. Practica altor state

Publicitatea rezultatelor inspecțiilor este regula în statele cu o protecție dezvoltată a consumatorului. În aceste state rezultatele controalelor se publică sau se afișează la intrarea în unități, iar calificativul rămâne vizibil pe durata contestației. Există proceduri de reinspecție și de contestare, iar unitatea cu un pericol care nu poate fi înlăturat pe loc poate fi închisă imediat. Toate aceste reguli sunt prevăzute în norme proprii fiecărui stat.

Imaginile fac parte din această transparență. Ele nu instituie o practică nouă, ci documentează rezultate pe care alte state le aduc la cunoștința cetățenilor de ani de zile și le supun verificării publice. Abaterile flagrante constatate la un operator economic aparțin operatorului, iar asumarea lor îi revine acestuia. Ascunderea adevărului este practica la care trimite zicala „a băga gunoiul sub preș". B633 ar consacra-o prin lege și ar îndepărta România de modelul acestor state.

4. Înregistrările din control sunt informații de interes public

Legea nr. 544/2001 definește informația de interes public ca orice informație care privește activitățile unei autorități publice sau rezultă din ele, indiferent de suport, formă sau mod de exprimare (art. 2 lit. b) din aceeași lege). O înregistrare realizată de un inspector în exercițiul atribuțiilor rezultă din activitatea autorității. Accesul la asemenea informații este liber și neîngrădit (art. 1 din aceeași lege) și se asigură din oficiu sau la cerere (art. 3 din același act normativ). Constituția îl consacră în art. 31 alin. (1), iar alin. (2) al aceluiași articol obligă autoritățile să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra

treburilor publice. Potrivit alin. (3), dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională, iar un control într-un magazin, într-o unitate de alimentație publică sau într-un cămin pentru vârstnici nu ține de securitatea națională.

Excepțiile sunt cele din art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, iar niciuna nu vizează înregistrările din controale ca întreagă categorie; eventuala exceptare se stabilește după conținutul concret al fiecărei informații, nu după împrejurarea că a fost obținută într-un control. Lit. a) și b) privesc apărarea națională, siguranța și ordinea publică ori deliberările și interesele economice și politice ale României, numai dacă informațiile fac parte din categoriile clasificate potrivit legii. Un control la un operator economic nu aparține acestor domenii. Prin art. 10 alin. (1) din B633, proiectul urmărește tocmai să le aducă în categoria informațiilor secrete de serviciu clasificate, ca să le scoată din regimul Legii nr. 544/2001, care permite informarea corectă a publicului. Celelalte litere au câte o condiție de fond proprie: proprietatea intelectuală și concurența loială (lit. c), datele personale (lit. d), ancheta penală sau disciplinară, dacă i se periclitează rezultatul (lit. e), procedurile judiciare (lit. f), protecția tinerilor (lit. g). B633 înlocuiește aceste condiții cu o calificare generală și automată.

Art. 3 din Legea nr. 182/2002 interzice interpretarea legii în sensul limitării accesului la informațiile de interes public sau al ignorării Constituției și a tratatelor privind dreptul de a primi și răspândi informații. Art. 33 din același act normativ interzice clasificarea ca secrete de serviciu a informațiilor care, prin natura sau conținutul lor, sunt destinate să asigure informarea cetățenilor asupra unor probleme de interes public sau personal, pentru favorizarea ori acoperirea eludării legii sau obstrucționarea justiției. O înregistrare care documentează alimente expirate, prezența dăunătorilor, practici comerciale înșelătoare sau un pericol pentru consumatori informează cetățenii într-o problemă de interes public, iar secretizarea ei ar acoperi eludarea legii de către operator. Siguranța consumatorilor are întâietate față de interesul economic al operatorului.

Normele HG nr. 585/2002, aplicabile secretelor de serviciu prin HG nr. 781/2002 (art. 1 lit. a) din aceeași hotărâre), impun două condiții: informația trebuie să privească activitatea unității și să nu fie cunoscută decât de cei cărora le este necesară în serviciu (art. 8 din HG nr. 585/2002), iar clasificarea se face numai când se impune protecția ei (art. 17 alin. (1) din aceeași hotărâre). O înregistrare pe care legea o cere sau o permite să fie adusă la cunoștința publicului, potrivit Legii nr. 544/2001 și Legii nr. 361/2022 (art. 19 și 21 din aceasta din urmă), nu îndeplinește aceste condiții.

Aducerea la cunoștința publicului este o obligație a autorităților. Art. 17 din Legea nr. 544/2001 prevede conferințe de presă periodice, în care autoritățile răspund cu privire la orice informații de interes public, art. 8 alin. (5) din aceeași lege prevede comunicarea către presă, de regulă imediat sau în cel mult 24 de ore, iar art. 15 alin. (1) din același act normativ garantează accesul mijloacelor de informare în masă. Calea de atac din art. 22 din același act, plângerea la contenciosul administrativ în procedură de urgență și scutită de taxă de timbru, și-ar pierde mult din eficiență dacă refuzul s-ar întemeia pe o calificare făcută direct prin lege.

Constituția permite restrângerea exercițiului unui drept numai prin lege, numai pentru unul dintre scopurile enumerate în art. 53 alin. (1) din Constituție (securitatea națională, ordinea, sănătatea sau morala publică, drepturile și libertățile cetățenilor, instrucția penală, calamitățile), numai dacă măsura este necesară într-o societate democratică, proporțională și fără a aduce atingere existenței dreptului (art. 53 alin. (2) din legea fundamentală). Textul proiectului nu indică vreunul dintre aceste scopuri și nu arată de ce o secretizare aplicată tuturor înregistrărilor, indiferent de conținut, ar fi necesară și proporțională. Cenzura de orice fel este interzisă (art. 30 alin. (2) din același act).

Proiectul abrogă numai „dispozițiile contrare" din actele anterioare (art. 21 din B633), formulă generică. Legea nr. 24/2000 cere ca prevederile contrare unei noi reglementări de același nivel să fie abrogate (art. 64 alin. (1) din aceeași lege), urmărește abrogarea expresă a dispozițiilor care intră în contradicție cu reglementarea preconizată (art. 17 din aceeași lege) și admite abrogarea implicită numai în cazuri deosebite, când nu a fost posibilă identificarea normelor contrare (art. 67 alin. (1) din același act normativ). B633 contrazice art. 19 și 21 din Legea nr. 361/2022, care protejează divulgarea publică a încălcărilor legii, și art. 33 din Legea nr. 182/2002, dar nu menționează niciunul dintre aceste texte și nu le abrogă expres. Garanțiile acestor legi nu pot fi înlăturate nici prin invocarea specialității sau a caracterului ulterior al B633, deoarece ele decurg din art. 31 din Constituție și din dreptul Uniunii.

5. Legea nr. 361/2022 și Directiva (UE) 2019/1937: protecția avertizorilor

5.1. Temeiul european și domeniul de aplicare

Directiva (UE) 2019/1937 pornește de la constatarea că persoanele care lucrează pentru o organizație sau sunt în contact cu ea sunt adesea primele care află despre amenințări sau prejudicii aduse interesului public și că, raportându-le, au un rol esențial în demascarea și prevenirea încălcărilor (considerentul (1)). Raportările și divulgările publice alimentează sistemele de aplicare a legii cu informații care permit depistarea, investigarea și urmărirea eficace a încălcărilor și cresc astfel transparența și responsabilizarea (considerentul (2)). Legea nr. 361/2022 transpune directiva și este cadrul general al protecției avertizorilor (art. 1 alin. (1) din aceeași lege). Art. 1 alin. (2) din aceeași lege include în obiectul ei nu numai raportarea, ci și divulgarea publică.

Domeniul material al legii coincide cu cel al controalelor ANPC. Art. 3 pct. 1 din Legea nr. 361/2022 enumeră siguranța și conformitatea produselor, siguranța alimentelor, sănătatea publică și protecția consumatorilor, iar anexa nr. 2 cuprinde actele din domeniul protecției consumatorilor, între care Legea nr. 363/2007, Legea nr. 245/2004 privind securitatea generală a produselor și Legea nr. 449/2003 privind vânzarea produselor și garanțiile asociate acestora. Directiva are același domeniu (art. 2 alin. (1) lit. a) pct. (iii), (vii), (viii) și (ix) din Directiva (UE) 2019/1937). Funcționarul public aflat în raport de serviciu este lucrător în sensul legii (art. 2 alin. (1) lit. a) și art. 3 pct. 10 din Legea nr. 361/2022). Protecția se extinde la persoana al cărei raport de serviciu a încetat (art. 2 alin. (2) din același act normativ) și la cea care divulgă în mod anonim (art. 2 alin. (3) din același act), iar art. 8 din legea citată obligă la ocrotirea

identității avertizorului. Registrul de acces (art. 13 alin. (3) din B633) și metadatele înregistrărilor (art. 10 alin. (1) din proiect) permit, în schimb, identificarea oricui a avut acces la o înregistrare.

Art. 4 din Legea nr. 361/2022 enumeră principiile legii. Potrivit principiului legalității (lit. a)), autoritățile trebuie să asigure respectarea libertății de exprimare și de informare, a protecției datelor personale, a libertății de a desfășura o activitate comercială, a dreptului la un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și a sănătății umane. Principiul responsabilității (lit. b)) obligă avertizorul să prezinte date sau informații despre faptele raportate, principiul echilibrului (lit. e)) împiedică folosirea legii pentru a diminua o sancțiune aplicată pentru o faptă mai gravă fără legătură cu raportarea, iar principiul bunei-credințe (lit. f)) ocrotește persoana care a avut motive întemeiate să creadă în adevărul informațiilor. Legea așază astfel protecția consumatorului și libertatea de informare alături de libertatea comercială și arată cum se face echilibrul dintre ele. B633 rezolvă conflictul în favoarea unui singur interes.

5.2. Informațiile protejate și rolul probei

Legea protejează informațiile despre încălcări efective sau potențiale, inclusiv suspiciunile rezonabile, precum și „informațiile cu privire la încercări de a ascunde astfel de încălcări" (art. 3 pct. 2 din Legea nr. 361/2022). Raportarea cuprinde, după caz, „probele în susținerea raportării" (art. 6 alin. (1) din aceeași lege), iar protecția presupune ca avertizorul să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile erau adevărate (art. 20 alin. (1) lit. b) din același act normativ). Înregistrarea din control este mijlocul obiectiv prin care avertizorul își verifică propria convingere și o dovedește. B633 îi taie accesul la această probă (art. 4 alin. (2)–(3) și art. 5 alin. (1) din proiect) și pedepsește folosirea ei (art. 10 alin. (1) din proiect): legea cere probe, iar proiectul le interzice.

Legea nr. 361/2022 nu reglementează modul în care avertizorul obține probele în context profesional (art. 3 pct. 9 din aceeași lege). Ea condiționează protecția de respectarea condițiilor raportării sau divulgării. Avertizorul care dobândește sau accesează informațiile în virtutea atribuțiilor nu răspunde, dacă scopul este raportarea sau dezvăluirea publică, iar aceasta s-a făcut în condițiile legii (art. 21 alin. (3) din același act normativ). Avertizorul care urmărește o divulgare publică poate avea motive întemeiate să folosească un dispozitiv propriu, pentru ca înregistrarea să nu fie ștearsă sau limitată de instituție. Tocmai acest mijloc de păstrare a probei este cel pe care B633 îl interzice.

5.3. Divulgarea publică și celelalte canale de raportare

Legea nr. 361/2022 reglementează divulgarea publică ca pe o cale de sine stătătoare de semnalare, nu ca pe o etapă care urmează raportării interne și celei externe. Divulgarea publică este „punerea la dispoziție, în orice mod, în spațiul public" a informațiilor despre încălcări (art. 3 pct. 6 din Legea nr. 361/2022). Avertizorul în interes public este persoana care „efectuează o raportare sau divulgă public" asemenea informații (art. 3 pct. 7 din aceeași lege), iar obiectul legii cuprinde expres divulgarea publică (art. 1 alin. (2) din același act normativ). Condiția comună de protecție este ca avertizorul să fi efectuat „o raportare internă, o raportare externă sau o divulgare publică" (art. 20 alin. (1) lit. c) din același act): legiuitorul le așază pe același plan, prin conjuncția „sau".

Represaliile interzise sunt cele determinate de „raportarea internă sau externă ori de divulgarea publică” (art. 3 pct. 12 din legea citată).

Condițiile divulgării publice sunt alternative. Potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 361/2022, avertizorul beneficiază de protecție dacă este îndeplinită „una dintre” condiții. Prima (lit. a) privește avertizorul care a raportat mai întâi intern și extern sau direct extern și consideră că nu au fost dispuse măsuri corespunzătoare în termenul din art. 17 alin. (6) din aceeași lege, adică 3 luni sau, în cazuri justificate, 6 luni. Chiar și această ipoteză îngăduie raportarea „direct extern”, deci nu impune raportarea internă. A doua (lit. b) nu impune nicio raportare prealabilă: este suficient ca avertizorul să aibă motive întemeiate să considere că încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public ori riscul unui prejudiciu care nu mai poate fi remediat (pct. 1) sau că, în cazul raportării externe, există risc de represalii ori o probabilitate redusă ca încălcarea să fie remediată în mod eficace (pct. 2). Directiva (UE) 2019/1937 are aceeași structură: art. 15 alin. (1) acordă protecție când este îndeplinită „oricare dintre condițiile următoare”, art. 7 alin. (1) și art. 10 rezervă expres art. 15, iar art. 7 alin. (2) doar „încurajează” raportarea internă, atunci când încălcarea poate fi remediată eficace pe plan intern și nu există risc de represalii. O ordine obligatorie a canalelor nu rezultă nici din lege, nici din directivă.

Art. 19 alin. (2) din Legea nr. 361/2022 enumeră destinatarii divulgării: presa, organizațiile profesionale, sindicale sau patronale, organizațiile neguvernamentale, comisiile parlamentare, ca și publicul larg. În domeniul controalelor ANPC, ipoteza din art. 19 alin. (1) lit. b) pct. 1 din aceeași lege este frecventă: situațiile din capitolul 2 pun în pericol evident siguranța și sănătatea consumatorilor. O raportare internă sau externă nu îi avertizează. Informarea lor, prin imagini care arată situația reală, este tocmai remediul.

B633 închide această cale. Art. 5 alin. (1) din B633 interzice transferul înregistrărilor către „persoane neautorizate”, iar presa, organizațiile neguvernamentale, comisiile parlamentare și publicul sunt, prin definiție, astfel de persoane. Art. 10 alin. (1) din proiect, cu trimiterea la art. 304 din Codul penal, expune divulgarea riscului răspunderii penale. Pentru înregistrările din controale ar rămâne fără efect art. 19 alin. (2) din Legea nr. 361/2022, ca și exonerările pe care art. 21 din aceeași lege le leagă expres de divulgarea publică: lipsa răspunderii (alin. (2)), accesarea informațiilor în virtutea atribuțiilor (alin. (3)), protecția în procesele privind secretul profesional, datele personale sau secretele comerciale (alin. (5) și (6)) și repararea integrală a prejudiciului (alin. (7)).

Celelalte două canale sunt reglementate în paralel. Raportarea externă se face la Agenția Națională de Integritate (art. 5 alin. (1) lit. b), art. 16 și art. 34 din Legea nr. 361/2022). Agenția poate cere instituțiilor documentele deținute de ele, „indiferent de forma acestora”, și copii ale lor (art. 13 alin. (1) lit. a) din aceeași lege), iar instituțiile sunt obligate să răspundă în cel mult 15 zile lucrătoare (art. 17 alin. (5) din același act normativ). La nivel intern, art. 9 alin. (1) din același act obligă orice autoritate publică să instituie canale interne de raportare, iar persoana desemnată trebuie să fie imparțială și independentă (art. 10 alin. (1) lit. c) din legea citată).

Considerentele (33), (45) și (46) din Directiva (UE) 2019/1937 confirmă această orientare. Divulgarea publică trebuie ocrotită ținând seama de transparență, responsabilitate și libertatea de exprimare și de informare, prin echilibrarea interesului angajatorilor cu cel al publicului de a fi apărat de prejudicii, „în conformitate cu criteriile dezvoltate în jurisprudența CEDO" (considerentul (33)). Protecția cuprinde și punerea informațiilor la dispoziția presei, a funcționarilor aleși și a societății civile (considerentul (45)), iar avertizorii sunt surse importante pentru jurnalismul de investigație (considerentul (46)).

5.4. Exonerarea de răspundere

Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 361/2022 prevede că avertizorul care raportează sau divulgă public informații despre încălcări „nu încalcă dispozițiile legale sau clauzele contractuale privind divulgarea de informații" și nu răspunde pentru aceasta, dacă a respectat condițiile legii și a avut motive întemeiate să creadă că divulgarea era necesară pentru dezvăluirea unei încălcări. Art. 21 alin. (3) din aceeași lege îl scutește de răspundere pentru dobândirea sau accesarea informațiilor de care are cunoștință în virtutea atribuțiilor de serviciu, art. 21 alin. (5) din același act normativ exclude răspunderea în procesele privind dreptul la imagine, secretul profesional, protecția datelor, secretele comerciale sau despăgubirile, iar art. 21 alin. (6) din același act consideră legală, în aceleași condiții, divulgarea secretelor comerciale. Textele corespund art. 21 alin. (2), (3) și (7) din Directiva (UE) 2019/1937.

De aici rezultă o alternativă pe care proiectul nu o rezolvă. Dacă art. 10 alin. (1) din B633 nu se aplică avertizorului care îndeplinește condițiile legii, el nu produce efectul urmărit și creează o incertitudine gravă, deoarece funcționarul care transmite o înregistrare nu poate ști dinainte dacă va fi apărat de art. 21 din Legea nr. 361/2022 sau urmărit penal. Dacă, dimpotrivă, art. 10 alin. (1) din B633 se aplică și acestui avertizor, el anulează art. 21 alin. (2) și (3) din Legea nr. 361/2022 și, prin aceasta, o garanție impusă de directivă. Același principiu rezultă din OUG nr. 25/2019: acțiunea deținătorului unui secret comercial se respinge dacă divulgarea a avut loc pentru exercitarea libertății de exprimare și de informare sau pentru dezvăluirea unei fapte ilegale, în scopul protejării interesului public general (art. 5 lit. a) și b) din aceeași ordonanță), iar divulgarea permisă de dreptul național este legală (art. 3 alin. (2) din aceeași ordonanță, la care trimite art. 21 alin. (6) din Legea nr. 361/2022). Dacă legiuitorul european și cel român au admis ca interesul public să prevaleze chiar asupra secretului comercial, o etichetă de „secret de serviciu" aplicată înregistrărilor din control nu poate produce un efect mai puternic.

5.5. Interesele operatorilor sunt deja protejate prin lege

Echilibrul pe care B633 pretinde să-l realizeze există deja în Legea nr. 361/2022. Protecția nu se acordă avertizorului de rea-credință (art. 20 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 361/2022), iar răspunderea pentru fapte fără legătură cu raportarea sau nenecesare dezvăluirii rămâne supusă dreptului comun (art. 21 alin. (4) din aceeași lege). Raportarea cunoscând că informațiile sunt nereale este contravenție, cu amendă de la 2.500 la 30.000 lei (art. 29 din același act normativ), iar directiva cere sancțiuni pentru raportările și divulgările false cunoscute ca atare (art. 23 alin. (2) din Directiva (UE) 2019/1937).

Persoana vizată, adică operatorul controlat, are identitatea protejată cât timp se desfășoară acțiunile subsecvente (art. 25 alin. (2) din Legea nr. 361/2022), precum și dreptul la apărare, la audiere și la acces la propriul dosar (art. 25 alin. (3) din același act; art. 22 din Directiva (UE) 2019/1937). Datele personale sunt apărate de Regulamentul (UE) 2016/679 (art. 31 din Legea nr. 361/2022), iar informațiile cu adevărat clasificate rămân protejate prin art. 1 alin. (5) lit. a) din legea citată și prin Codul penal.

Proiectul adaugă o interdicție penală generală acolo unde legea are deja instrumente proporționale. El nu răspunde unei lacune.

5.6. Represaliile și limitarea drepturilor

Art. 22 alin. (1) din Legea nr. 361/2022 interzice „orice formă de represalii" și enumeră, în special, sancțiunile disciplinare (lit. f)), constrângerea, intimidarea și hărțuirea (lit. g)), crearea unui dezavantaj (lit. h)) și prejudiciile aduse reputației (lit. k)). Avertizorul beneficiază de inversarea sarcinii probei, în sensul că autoritatea trebuie să dovedească faptul că măsura are alte motive decât raportarea (art. 23 alin. (2) din aceeași lege), de asistență judiciară gratuită (art. 22 alin. (2) și art. 23 alin. (4) din același act normativ) și de dreptul de a cere invitarea presei la ședința comisiei de disciplină (art. 26 din același act). Aceste texte arată opțiunea legiuitorului pentru publicitate și protecție. Un regim în care funcționarul riscă urmărire penală pentru divulgarea unei înregistrări, calificată prin eticheta pusă de șeful echipei, produce tocmai intimidarea interzisă de art. 22 alin. (1) lit. g) din legea citată. Directiva cere sancțiuni pentru cei care împiedică raportarea sau introduc acțiuni vexatorii împotriva avertizorilor (art. 23 alin. (1) lit. a) și c) din Directiva (UE) 2019/1937).

Drepturile din lege nu pot fi limitate prin contract, formă sau condiții de încadrare în muncă, iar orice tranzacție în acest sens este nulă (art. 27 din Legea nr. 361/2022); directiva adaugă politica angajatorului (art. 24 din Directiva (UE) 2019/1937). În spiritul acestor texte, secretizarea înregistrărilor prin decizia șefului echipei (art. 10 alin. (3) din B633) ar limita în fapt, prin condițiile de exercitare a serviciului, drepturi pe care legea nu permite să fie restrânse nici prin acordul părților.

5.7. Raportul dintre B633 și Legea nr. 361/2022

Art. 1 alin. (3) din Legea nr. 361/2022 păstrează normele speciale de raportare din actele enumerate în anexa nr. 1, iar B633 nu figurează printre ele și nu conține reguli speciale de raportare. Dintre rezervele din art. 1 alin. (5) din Legea nr. 361/2022, cea relevantă aici privește informațiile clasificate (lit. a), rămasă aplicabilă potrivit ultimei teze a art. 21 alin. (2) din aceeași lege), la fel ca în art. 3 alin. (3) lit. a) din Directiva (UE) 2019/1937, care o raportează la informațiile ce trebuie ocrotite din motive de securitate (considerentul (25)). Noțiunea are sensul din art. 15 lit. b) din Legea nr. 182/2002: informații de interes pentru securitatea națională. Prin art. 10 alin. (1) din aceeași propunere legislativă, aceasta ar introduce în această rezervă toate înregistrările din controale (contradicțiile proiectului în raport cu această noțiune sunt arătate în capitolul 7.1). Avertizorul care raportează sau face public o încălcare a legii dovedită prin înregistrare ar ieși din sfera de ocrotire, iar o garanție acordată de lege în domenii enumerate expres și-ar pierde efectul util.

Constituția dă prioritate reglementărilor europene obligatorii față de dispozițiile contrare din legile interne (art. 148 alin. (2) din Constituție) și prevede că Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prioritatea dreptului european (art. 148 alin. (4) din legea fundamentală). Parlamentul, care a transpus directiva prin Legea nr. 361/2022, are datoria să-i păstreze efectul util, nu să-l anuleze printr-un act ulterior. În domeniile în care directiva încurajează semnalarea, B633 ar face din semnalare un risc penal.

6. Libertatea de exprimare și de informare: Convenția europeană a drepturilor omului

6.1. Cadrul constituțional și criteriile Curții

Constituția stabilește că drepturile și libertățile cetățenilor se interpretează și se aplică în concordanță cu tratatele la care România este parte (art. 20 alin. (1) din Constituție) și că aceste tratate au prioritate față de legile interne, cu excepția dispozițiilor interne mai favorabile (art. 20 alin. (2) din legea fundamentală). Ea garantează expres libertatea de exprimare „prin imagini" și „prin sunete" (art. 30 alin. (1) din același act), adică tocmai conținutul înregistrărilor vizate de proiect.

Art. 10 din Convenție protejează libertatea de a primi și de a comunica informații fără ingerința autorităților publice. În hotărârea Guja împotriva Moldovei (Marea Cameră, 12 februarie 2008), un funcționar al Parchetului General, sancționat pentru că dăduse presei documente privind ingerințe în justiție, a fost considerat protejat de art. 10 din aceeași Convenție, iar Curtea a stabilit criteriile după care se apreciază asemenea divulgări. Hotărârea Halet împotriva Luxemburgului (Marea Cameră, 14 februarie 2023, cererea nr. 21884/18) le reia în șase criterii: canalul folosit, interesul public, autenticitatea informației, prejudiciul angajatorului, buna-credință și severitatea sancțiunii, toate analizate global înainte de a se decide asupra proporționalității. Curtea include în interesul public informațiile privind funcționarea autorităților publice într-o societate democratică. Recomandarea CM/Rec(2014)7 definește avertizorul drept persoana care raportează sau divulgă informații despre o amenințare sau un prejudiciu la adresa interesului public în contextul activității sale profesionale, iar Curtea o citează (Halet). Fiecare dintre hotărârile de mai jos privește un element pe care B633 îl reglementează în bloc. Hotărârile citate sunt publice, în baza de date HUDOC a Curții.

6.2. Informații clasificate, înregistrări și sancțiune penală: Bucur și Toma împotriva României

Hotărârea din 8 ianuarie 2013 (cererea nr. 40238/02) este cea mai apropiată de B633, deoarece privește înregistrări, o clasificare și o condamnare penală, în același stat. Reclamantul, angajat al unei unități a Serviciului Român de Informații, făcuse publice, într-o conferință de presă, casete cu înregistrări care dovedeau interceptări ilegale de convorbiri și fusese condamnat la doi ani de închisoare cu suspendare pentru divulgarea unor informații clasificate „ultrasecrete". Guvernul a invocat acest caracter pentru a refuza comunicarea casetelor. Curtea a observat că instanțele interne nu verificaseră dacă

clasificarea „părea justificată” și că Guvernul nu prezentase documente relevante care s-o susțină. Eticheta de clasificare nu a dispensat deci de examinarea conținutului.

Curtea a reținut că informațiile aveau un interes public incontestabil, că la data faptelor nu exista o dispoziție care să permită angajaților să semnaleze neregulile, că eficiența unei semnalări pe cale ierarhică era îndoielnică, deoarece neregulile priveau chiar superiorii reclamantului, și că instanțele interne nu au analizat argumentul interesului public al divulgării. Pedeapsa a afectat cariera reclamantului și risca să descurajeze alți agenți și funcționari să semnaleze nereguli; Curtea a constatat încălcarea art. 10 din Convenție. Legea nr. 571/2004, adoptată ulterior, nu se aplica reclamantului, iar lacuna a fost acoperită de legislația în vigoare.

B633 instituie, pentru înregistrările din controale, un mecanism care reproduce elemente esențiale ale situației pentru care România a fost condamnată. Eticheta de secret se aplică fără verificarea justificării, iar clasificarea revine șefului echipei de control (art. 10 alin. (3) din B633), fără vreo verificare ierarhică sau externă. Divulgarea se pedepsește penal, cu efectul descurajant constatat de Curte în cauza Bucur și Toma.

6.3. Siguranța persoanelor vulnerabile și a consumatorilor: Heinisch împotriva Germaniei și Sunday Times împotriva Regatului Unit

În hotărârea Heinisch împotriva Germaniei (21 iulie 2011, cererea nr. 28274/08), o asistentă dintr-un cămin pentru vârstnici, concediată fără preaviz după ce depusese o plângere penală privind lipsa de personal și nerespectarea standardelor de igienă, a obținut constatarea încălcării art. 10 din Convenție. Curtea a reținut că informațiile erau incontestabil de interes public, având în vedere vulnerabilitatea pacienților, că interesul publicului de a le cunoaște depășea interesul angajatorului de a-și proteja reputația și că cea mai grea sancțiune posibilă în dreptul muncii putea avea un efect descurajant asupra altor angajați, în dauna societății în ansamblu. Controalele ANPC din azile, grădinițe și unități alimentare privesc aceeași categorie de interese: siguranța persoanelor vulnerabile și a consumatorilor. Interesul reputațional al operatorului, pe care B633 îl protejează de fapt prin secretizare, nu primează asupra lor.

Principiul este mai vechi. În cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit (nr. 1, 26 aprilie 1979, cererea nr. 6538/74), privind efectele medicamentului talidomidă asupra copiilor, Curtea a arătat că art. 10 din Convenție garantează nu numai libertatea presei de a informa, ci și dreptul publicului de a fi informat corect, într-o chestiune de interes public incontestabil.

6.4. Verificarea informației: Gawlik împotriva Liechtensteinului

Protecția nu este necondiționată. În hotărârea Gawlik împotriva Liechtensteinului (16 februarie 2021, cererea nr. 23922/19), Curtea nu a constatat încălcarea art. 10 din Convenție în cazul unui medic concediat după ce depusese o plângere penală privind suspiciunea unui act de eutanasie, pe motiv că nu verificase suficient informația înainte de a o face publică. Avertizorul datorează deci diligență în privința exactității informațiilor, aspect pe care îl acoperă și art. 20 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 361/2022. O înregistrare contemporană faptelor este cel mai sigur mijloc de verificare. B633 ar cere avertizorului

să fie exact, dar i-ar interzice mijlocul prin care poate fi exact, iar utilizarea lui l-ar expune pedepsei penale.

6.5. Accesul presei și al publicului la informații: Társaság a Szabadságjogokért, Görmüş și Magyar Helsinki

În cauza Társaság a Szabadságjogokért împotriva Ungariei (2009), Curtea a vorbit despre puterea cenzorială a monopolului informațional pe care îl exercită autoritățile când refuză comunicarea informațiilor de care presa și societatea civilă au nevoie pentru rolul lor de „câine de pază" (IRIS 2009-7/1). În hotărârea Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei (Marea Cameră, 8 noiembrie 2016, cererea nr. 18030/11), Curtea a admis că art. 10 din Convenție poate cuprinde dreptul de acces la informațiile deținute de stat, atunci când ele servesc unei dezbateri de interes public, și a considerat că refuzul autorităților de a le comunica a încălcat Convenția. Din hotărârea Görmüş și alții împotriva Turciei (19 ianuarie 2016) rezultă că Curtea cere protejarea surselor presei din rândul funcționarilor publici și avertizează asupra efectului descurajant asupra jurnaliștilor. Art. 5 alin. (1) din B633, care interzice orice transfer către „persoane neautorizate", face din autoritate singurul deținător al înregistrărilor, iar art. 10 alin. (1) din proiect expune orice sursă din interior riscului răspunderii penale pentru transmiterea informațiilor către presă.

6.6. Concluzie

Din hotărârile menționate rezultă că divulgarea informațiilor de interes public se apreciază concret, prin cântărirea criteriilor Curții. B633 înlocuiește această apreciere cu patru mecanisme generale: clasificarea în bloc (Bucur și Toma), sancțiunea penală cu efect descurajant (Bucur și Toma; Heinisch; Guja), interzicerea probei prin care informația poate fi verificată (Gawlik) și blocarea accesului presei și al publicului (Görmüş, Magyar Helsinki). Un asemenea mecanism nu poate fi considerat necesar într-o societate democratică și proporțional, în sensul art. 53 alin. (2) din Constituție.

Curtea analizează canalul folosit ca unul dintre cele șase criterii, în cadrul unei aprecieri globale (Halet), nu ca o condiție prealabilă distinctă. Ea acceptă divulgarea publică atunci când celelalte căi nu pot fi folosite sau sunt ineficiente (Guja). În dreptul intern, condițiile divulgării publice sunt cele din art. 19 alin. (1) din Legea nr. 361/2022, care nu impun raportarea prealabilă (capitolul 5.3). În doctrină, hotărârea Halet este prezentată ca o precizare a criteriului interesului public în lumina cadrului european și internațional actual (D. Voorhoof, IRIS 2023-4:1/23), iar hotărârea Magyar Helsinki ca o recunoaștere a dreptului de acces la informații, condiționată de testul interesului public (D. Voorhoof, IRIS 2017-1:1/1).

7. Legea nr. 182/2002 și HG nr. 585/2002

Art. 15 lit. e) din Legea nr. 182/2002 definește secretul de serviciu prin prejudiciul pe care divulgarea l-ar produce persoanei juridice. Art. 31 și 32 din aceeași lege încredințează stabilirea acestor informații conducătorului persoanei juridice, pe baza normelor Guvernului. Limitele acestei puteri, rezultate din art. 3 și art. 33 din același act normativ, sunt arătate în capitolul 4.

HG nr. 781/2002 extinde, prin art. 1 lit. a), aplicarea standardelor din HG nr. 585/2002 și la informațiile secrete de serviciu, în privința clasificării, declasificării și a măsurilor minime de protecție. Potrivit HG nr. 585/2002, listele cu informații secrete de serviciu sunt stabilite de conducătorii unităților (art. 7 din aceeași hotărâre) și cuprind informații privind activitatea unității, care nu trebuie cunoscute decât de cei cărora le sunt necesare în serviciu și a căror divulgare poate prejudicia interesul unității (art. 8 din aceeași hotărâre). Clasa se atribuie prin consultarea ghidului de clasificare și a listelor (art. 10 din același act), informațiile se clasifică numai când se impune protecția lor (art. 17 alin. (1) din hotărârea citată), iar o informație atribuită de o persoană neîmputernicită prin lege se declasifică (art. 20 alin. (1) lit. c) din aceeași hotărâre). Supraevaluarea nivelului de secretizare poate fi contestată de orice persoană fizică sau juridică română în contencios administrativ (art. 17 alin. (2) din același act). Șeful ierarhic al emitentului trebuie să verifice dacă informațiile au fost clasificate corect și să ia măsuri când constată niveluri necorespunzătoare (art. 11 din hotărârea citată), iar informația se declasifică atunci când dezvăluirea ei nu mai poate prejudicia siguranța națională, ordinea publică sau interesele persoanei deținătoare (art. 20 alin. (1) lit. b) din aceeași hotărâre). Interesul protejat este deci al unității deținătoare, adică al autorității care a făcut înregistrarea, nu al operatorului controlat.

B633 răstoarnă aceste garanții. Secretizarea se produce prin lege, în bloc, fără listă și fără evaluarea conținutului, iar prima clasificare o face șeful echipei de control, nu conducătorul persoanei juridice, fără verificarea ierarhică din art. 11 din HG nr. 585/2002. O înregistrare care documentează situația unui operator și a cărei divulgare nu prejudiciază interesele autorității deținătoare și s-ar declasifica potrivit art. 20 alin. (1) lit. b) din aceeași hotărâre; proiectul o menține însă secretă. Textul nu conține nicio clauză de precedență. Regimurile s-ar suprapune, iar în practică ar prevala secretul. Legiuitorul nu poate fi mai puțin exigent decât legea-cadru la care trimite chiar art. 10 alin. (2) din B633.

7.1. Art. 10 și noțiunea de informații clasificate

Art. 15 din Legea nr. 182/2002 definește informațiile clasificate ca informațiile, datele și documentele de interes pentru securitatea națională care, prin importanța lor și prin consecințele dezvăluirii neautorizate, trebuie protejate (lit. b), și stabilește două clase de secretizare: secrete de stat și secrete de serviciu (lit. c). Secretele de stat privesc securitatea națională (lit. d), sunt enumerate în art. 17 din aceeași lege, iar listele lor se aprobă prin hotărâre a Guvernului (art. 22 din același act normativ). Secretele de serviciu sunt informațiile a căror divulgare poate prejudicia o persoană juridică de drept public sau privat (lit. e). Nivelurile de secretizare se atribuie numai secretelor de stat (lit. f).

Art. 10 alin. (1) din B633 încadrează toate înregistrările în clasa secretelor de serviciu, deci printre informațiile clasificate, fără a se evalua dacă vreuna dintre ele prezintă interes pentru securitatea națională, condiție pe care art. 15 lit. b) din Legea nr. 182/2002 o pune oricărei informații clasificate. Controalele privind consumatorii nu au legătură cu securitatea națională. Argumentul nu depinde însă de aceasta: chiar dacă secretul de serviciu s-ar defini numai prin prejudiciul adus unei persoane juridice (art. 15

lit. e), proiectul nu cere nicio evaluare concretă a acestui prejudiciu pentru fiecare înregistrare. Textul vorbește și despre informații „nepublice", categorie necunoscută Legii nr. 182/2002; art. 304 din Codul penal folosește sintagma „nedestinate publicității". Art. 10 alin. (2) din B633 tratează separat informațiile care, potrivit Legii nr. 182/2002, sunt clasificate. Dacă secretele din art. 10 alin. (1) din B633 sunt altceva, rezerva privind informațiile clasificate din art. 1 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 361/2022 nu li se aplică; dacă sunt aceleași, art. 10 alin. (2) din proiect este inutil. Totuși, art. 10 alin. (3) și art. 11 alin. (2) lit. i) din proiect le tratează ca informații clasificate, prin reclasificare și nivel de clasificare.

Proiectul nu se corelează cu legea pe care o invocă. Art. 11 alin. (2) lit. i) din B633 cere consemnarea „nivelului de clasificare" al fiecărei înregistrări, iar art. 10 alin. (3) din proiect prevede reclasificarea, deși secretele de serviciu nu au niveluri. Procedurile de declasificare din art. 24 alin. (4) și (10) din Legea nr. 182/2002 privesc numai secretele de stat. Art. 17 alin. (1) lit. c) din B633 încredințează procedurile de clasificare și declasificare unor norme aprobate prin ordin comun, elaborate de ORNISS, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Justiției, deși acest oficiu ține evidența informațiilor secrete de stat (art. 21 alin. (2) din Legea nr. 182/2002), iar normele privind secretele de serviciu se stabilesc prin hotărâre a Guvernului (art. 31 alin. (1) din aceeași lege).

8. Codul penal

Art. 304 din Codul penal incriminează divulgarea „fără drept" a informațiilor secrete de serviciu sau nedestinate publicității. Alin. (1) vizează persoana care le cunoaște datorită atribuțiilor de serviciu și prevede închisoare de la 3 luni la 3 ani sau amendă, dacă prin faptă sunt afectate interesele sau activitatea unei persoane. Alin. (2) vizează orice persoană care ia cunoștință de ele, deci și jurnalistul sau organizația care primește materialul, și prevede închisoare de la o lună la un an sau amendă. Infracțiunea are două condiții: informația să fie secretă de serviciu sau nedestinată publicității și divulgarea să se facă fără drept. Art. 10 alin. (1) din B633 îndeplinește prima condiție prin simplă declarație legislativă, pentru toate înregistrările, iar cea de-a doua o înlesnește, prin interzicerea transferului: orice divulgare ar apărea ca fiind fără drept, iar avertizorul ar trebui să se apere invocând cauza justificativă.

Codul penal nu definește informațiile secrete de serviciu. Art. 178 alin. (1) din Codul penal definește numai informațiile secrete de stat, ca informații clasificate potrivit legii, iar secretul de serviciu este reglementat de Legea nr. 182/2002 (art. 31 din aceeași lege), nu de legea penală. Norma penală nu poate fi așadar aplicată fără a se stabili, potrivit acelei legi, dacă informația are această natură. B633 inversează ordinea: stabilește natura informației printr-o clasificare în masă, iar apoi atașează consecința penală. Astfel, întinderea răspunderii penale ar depinde de decizia unui funcționar, nu de lege.

Elementul „fără drept" este decisiv, iar art. 21 alin. (1) din Codul penal arată de ce. Este justificată fapta prevăzută de legea penală constând în exercitarea unui drept recunoscut de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta. Dreptul de acces la informațiile de interes public își are temeiul în Legea nr. 544/2001, iar dreptul

de divulgare publică, în condițiile art. 19, în Legea nr. 361/2022. Avertizorul care respectă aceste condiții nu comite infracțiune. B633 nu modifică Codul penal; el încearcă să golească de conținut cauza justificativă, declarând secrete informațiile și interzicând transferul lor, iar prin art. 21 din proiect abrogă „dispozițiile contrare", adică exact drepturile care fac divulgarea justificată. Nu poate fi acceptat ca prin etichetare și printr-o abrogare globală să dispară dreptul pe care se sprijină justificarea faptei.

Proiectul extinde riscul penal și dincolo de divulgarea intenționată. Art. 305 alin. (2) din Codul penal pedepsește faptele din art. 304 din același cod și dacă au fost săvârșite din culpă, iar art. 31 alin. (4) din Legea nr. 182/2002 atrage răspunderea penală pentru neglijența în păstrarea informațiilor secrete de serviciu. Dacă toate înregistrările din controale ar fi secrete de serviciu, orice comisar, asistent sau funcționar care le păstrează, le transferă sau le pierde ar răspunde penal, inclusiv pentru o simplă neglijență, iar presiunea asupra celor care semnalează încălcări ar crește.

9. Proiectul nu reglementează ce se înregistrează

Dacă o înregistrare surprinde fețe sau alte date personale, ocrotirea lor este asigurată de legislația privind datele cu caracter personal, la care B633 trimite el însuși (art. 9 alin. (1) lit. d) și art. 13 alin. (4) din proiect). Aceste reguli privesc ce se filmează și cum se prelucrează imaginile, indiferent cine filmează și cu ce dispozitiv. Avertizorul care divulgă este și el ținut să le respecte. Art. 9 alin. (1) lit. a) din proiect menționează doar „posibilitatea" înregistrării, fără să precizeze când ea este obligatorie.

B633 nu stabilește ce se înregistrează, în ce scop și în ce limite. El reglementează doar cine deține dispozitivul, cine are acces și cine poate divulga. Interdicția dispozitivelor personale și secretizarea globală nu apără o persoană filmată mai bine decât legislația existentă; ele scot materialul din circuitul public. Un act care tace despre conținutul înregistrărilor și se ocupă doar de ascunderea lor nu se poate justifica prin ocrotirea persoanelor.

Proiectul impune păstrarea înregistrărilor cel puțin trei ani pentru controalele de rutină fără constatări semnificative, cinci ani pentru cele care au dus la sancțiuni sau măsuri corective și durata procedurii judiciare plus trei ani pentru cele contestate (art. 14 alin. (1) din B633), indiferent dacă ele conțin date personale. Regulamentul (UE) 2016/679 cere ca datele să fie limitate la ceea ce este necesar și păstrate cel mult perioada necesară scopurilor prelucrării (art. 5 alin. (1) lit. c) și e) din același regulament). O durată minimă fixată prin lege, fără legătură cu necesitatea, este în tensiune cu aceste principii. În plus, art. 13 alin. (4) din B633 restrânge accesul persoanei controlate la propriile date, care este un drept prevăzut de art. 15 din Regulamentul (UE) 2016/679, iar art. 23 din același regulament permite o asemenea restrângere numai printr-o măsură necesară și proporțională, care respectă esența drepturilor, pentru obiectivele enumerate la alin. (1).

10. Expunerea de motive

În expunerea de motive, argumentele privind protejarea reputației operatorilor controlați prevalează asupra oricărui interes public. Ea nu invocă siguranța națională și

nici vreun alt interes public, ci prejudiciul de imagine și pierderile economice pe care le-ar suferi operatorii controlați prin difuzarea imaginilor din control: un restaurant, un magazin sau un hotel ar putea fi „distruse economic” printr-o singură transmisiune, iar expunerea publică, chiar și atunci când se constată abateri, „nu reprezintă o sancțiune legitimă”. Imaginile pe care le consideră nocive sunt însă cele care arată situația reală din control (capitolul 2), nu o „aparență de culpabilitate”.

Expunerea de motive se contrazice. Ea afirmă că proiectul „nu intră în conflict cu reglementările existente”, deși art. 21 din B633 abrogă „toate dispozițiile contrare” din actele anterioare. Ea recunoaște că documentarea controalelor servește „protecției interesului public” și vorbește despre „informații de interes public”, dar declară secrete de serviciu toate înregistrările. Ea nu menționează nici Legea nr. 361/2022, nici Directiva (UE) 2019/1937, nici Legea nr. 544/2001, deși proiectul le afectează direct, iar din jurisprudența CEDO reține numai art. 8 din Convenție, afirmând că difuzarea imaginilor „nu poate fi justificată” prin libertatea de exprimare sau dreptul la informare. Hotărârile arătate în capitolul 6 privesc tocmai art. 10 din aceeași Convenție.

Ea invocă „numeroase cazuri” de funcționari care ar transmite imagini pentru vizualizări sau venituri din reclame, fără să indice vreun caz, vreo hotărâre sau vreo sancțiune. Anunță, în schimb, campanii prin care funcționarii vor fi informați că publicarea înregistrărilor „poate atrage și răspunderea penală”. Scopul declarat este deci efectul descurajant asupra celor care fac publice înregistrările.

Consultările la care se referă expunerea de motive au avut loc cu experți în protecția datelor și securitatea informațiilor și cu organizații neguvernamentale. Nu se menționează Agenția Națională de Integritate, autoritatea competentă să primească raportări externe (art. 3 pct. 15 lit. b) din Legea nr. 361/2022), jurnaliștii sau avertizorii. Adresele Senatului pe care le-am consultat cer avizul sau punctul de vedere al Consiliului Economic și Social, al Consiliului Legislativ, al Guvernului, al Curții de Conturi, al Consiliului Fiscal, al Consiliului Concurenței, al Autorității de Supraveghere Financiară și al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dar nu al Agenției Naționale de Integritate.

11. Alte deficiențe

Art. 4 alin. (2)–(3) din B633 interzice orice dispozitiv personal și în perioada imediat anterioară controlului, fără un criteriu verificabil. Art. 4 alin. (4) din proiect permite autorizarea verbală a unui dispozitiv personal de către șeful echipei, fără o durată maximă fixată și fără control extern; aceeași persoană clasifică apoi înregistrarea potrivit art. 10 alin. (3) din același act. Art. 3 lit. c) din aceeași propunere definește dispozitivul personal prin lipsa unei autorizări formale, deci textele nu spun dacă un dispozitiv autorizat verbal rămâne personal.

Art. 13 alin. (2) lit. e) din B633 condiționează accesul „altor persoane” de o autorizare scrisă și motivată a conducerii, iar art. 13 alin. (4) din proiect condiționează accesul persoanei controlate de lipsa unui prejudiciu pentru o anchetă în curs sau pentru informații clasificate, fără termen și fără cale de atac proprie. Întrucât art. 10 alin. (1) din același act declară clasificate toate înregistrările, excepția privind informațiile clasificate

poate fi invocată pentru oricare dintre ele, iar dreptul de acces din art. 9 alin. (1) lit. e) din aceeași propunere rămâne fără conținut.

Art. 19 alin. (3) din B633 este contradictoriu: înregistrările anterioare rămân supuse regimului juridic de la data efectuării lor, dar sunt gestionate potrivit legii noi, fără să se precizeze dacă devin informații secrete de serviciu prin art. 10 alin. (1) din proiect. Art. 19 alin. (1) și art. 20 din același act pun în sarcina instituțiilor, în șase luni, procedurile și dispozitivele, cu cheltuieli suportate din bugete în limita fondurilor aprobate. Amenzile de la art. 16 din aceeași propunere, între 10.000 și 30.000 lei, sancționează lipsa dispozitivelor, a procedurilor, a registrului și păstrarea nesigură a înregistrărilor; niciun text nu sancționează clasificarea abuzivă, în timp ce divulgarea este pedepsită penal. Rapoartele anuale din art. 18 din textul propunerii ajung numai la ministere, prefecți și Guvern, fără nicio informare publică.

12. Solicitări

a) Comisiilor sesizate din Senat și din Camera Deputaților: solicit respingerea propunerii legislative B633/2026. Ea încalcă direct Constituția (art. 30 și art. 31 din Constituție; restrângerea nu îndeplinește condițiile art. 53 din legea fundamentală) și, prin art. 20 și art. 148 din același act, art. 10 din Convenție și Directiva (UE) 2019/1937. În plus, nu este coerentă cu legislația existentă (Legea nr. 361/2022, Legea nr. 544/2001, Legea nr. 182/2002, HG nr. 585/2002) și nu respectă normele de tehnică legislativă din Legea nr. 24/2000. Nu formulez propuneri de modificare a ei.

b) Consiliului Legislativ: solicit să evalueze propunerea și să emită aviz negativ.

c) Guvernului României: solicit ca punctul de vedere exprimat asupra propunerii să fie negativ.

d) Consiliului Economic și Social, Curții de Conturi, Consiliului Fiscal, Consiliului Concurenței, Autorității de Supraveghere Financiară și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cărora Senatul le-a cerut avizul sau punctul de vedere: solicit să evalueze propunerea și, în raport cu domeniul fiecăreia, să exprime un aviz sau un punct de vedere negativ.

e) Agenției Naționale de Integritate: solicit sprijinul în demersul de respingere a propunerii legislative B633/2026. Agenția este autoritate administrativă autonomă (art. 13 alin. (1) din Legea nr. 144/2007), iar printre obiectivele ei principale se numără gestionarea raportărilor privind încălcări ale legii și protecția avertizorilor în interes public (art. 13 alin. (2) din aceeași lege). Legea nr. 361/2022 îi încredințează consilierea persoanelor care intenționează să efectueze o raportare (art. 14 lit. g) din aceeași lege) și formularea de propuneri privind legislația în materie (art. 14 lit. h) din aceeași lege). Propunerea B633 privește direct protecția avertizorilor, motiv pentru care solicit Agenției ca, în limitele competențelor sale, să sprijine menținerea cadrului legal actual de protecție a acestora.

f) Comisiilor sesizate ale celor două Camere: solicit audierea mea pentru a prezenta exemple din practică și argumentele mele. Cererea se întemeiază pe Regulamentul Senatului, precum și pe Regulamentul Camerei Deputaților.

Vă mulțumesc pentru atenția acordată și vă rog să țineți seama de cele expuse în avizele, punctele de vedere și dezbaterea privind propunerea legislativă.

Cu deosebită considerație,

Data: 25.11.2026
Horia-Miron Constantinescu
Semnătura: