

ROMANIA NATIONAL REPORT

MARCH 2026

PROJECT PARTNERS



SUPPORTED
BY



Co-funded by
the European Union

Introducere

Acest raport de țară analizează implementarea cadrului legal privind protecția avertizorilor de integritate în România, cu accent pe modul în care mecanismele instituite prin cadrul legal în vigoare precum și modul în care aplicarea acestui cadru legislativ funcționează la nivelul administrației publice centrale și locale, precum și în alte instituții publice relevante.

Scopul principal al raportului este evaluarea diferenței dintre cadrul normativ și aplicarea sa efectivă, prin analizarea organizării canalelor de raportare, a utilizării acestora, a tipologiei cazurilor raportate și a mecanismelor de protecție a avertizorilor împotriva represaliilor. Raportul urmărește, de asemenea, identificarea principalelor provocări în implementarea legislației.

Analiza se bazează pe o combinație de surse:

- date publice disponibile (rapoarte instituționale, comunicate ale Agenției Naționale de Integritate, evaluări din cadrul Strategiei Naționale Anticorupție);
- răspunsuri oficiale la solicitări de informații de interes public transmise către instituții publice centrale și locale (ministere, consilii județene, primării, universități).

Datele reflectă în mare măsură perspective instituționale oficiale, care pot subestima dificultăți precum represaliile sau lipsa de încredere în sistem. Absența unor date agregate la nivel național limitează analiza comparativă. Nu în ultimul rând, numărul redus de raportări în multe instituții face dificilă evaluarea efectivă a modului în care funcționează sistemul.

2.1. Evoluția cadrului legislativ privind avertizorii de integritate (cronologic)

Cadrul legislativ privind protecția avertizorilor de integritate în România a evoluat în mai multe etape, pornind de la un model național limitat completat ulterior de cerințele și standardele europene. Prima reglementare a fost introdusă prin **Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii**, care a consacrat dreptul funcționarilor publici de a raporta nereguli și principiul protecției împotriva represaliilor. Cu toate acestea, cadrul era limitat exclusiv la sectorul public și nu includea proceduri clare de raportare, canale instituționalizate sau mecanisme efective de protecție, ceea ce a făcut ca aplicarea sa în practică să fie redusă și inegală.

Un moment de cotitură a fost adoptarea la nivel european a **Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii**, care a impus statelor membre introducerea unor standarde minime obligatorii. Directiva a extins protecția la sectorul privat, a stabilit un sistem structurat de raportare (internă, externă și divulgare publică), a introdus termene procedurale clare și a consolidat obligațiile privind confidențialitatea și protecția împotriva represaliilor. Aceasta a evidențiat limitele cadrului existent în România și a generat necesitatea unei reforme legislative ample.

Transpunerea Directivei s-a realizat prin **Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public**, care constituie în prezent principalul act normativ în domeniu. Aceasta extinde protecția la ambele sectoare, public și privat, instituie un sistem complet de raportare (intern, extern și public), stabilește termene procedurale clare și introduce obligații explicite pentru instituții și entități private. De asemenea, legea definește rolul autorităților competente, în special al Agenției Naționale de Integritate, ca autoritate

centrală pentru canalul extern de raportare. În ansamblu, Legea 361/2022 înlocuiește și depășește cadrul anterior instituit prin Legea 571/2004 și aliniaza România la cerințele Directivei (UE) 2019/1937.

Un rol important în implementarea acestui cadru revine Agenției Naționale de Integritate (ANI), instituția responsabilă în România pentru gestionarea canalului extern de raportare a avertizorilor de integritate. Prin Legea nr. 361/2022, ANI a primit atribuții extinse, inclusiv primirea, înregistrarea, examinarea și direcționarea raportărilor, precum și oferirea de informare și sprijin avertizorilor privind drepturile și mecanismele de protecție. În cadrul instituției a fost creată o structură dedicată avertizorilor de integritate, marcând tranziția de la un rol predominant de control al incompatibilităților și conflictelor de interese către unul mai larg, de autoritate centrală în arhitectura de protecție a avertizorilor.

2.2. Personal and material scope of application

Legea nr. 361/2022 stabilește un domeniu de aplicare extins, în linie cu **Directiva (UE) 2019/1937**, acoperind atât persoanele protejate, cât și tipurile de încălcări care pot face obiectul raportării. Conform legii, avertizorul este **„persoana fizică care efectuează o raportare sau divulgă public informații referitoare la încălcări ale legii, obținute într-un context profesional”**. Această formulare reflectă intenția legiuitorului de a include o gamă largă de situații profesionale și de a evita limitarea protecției doar la raporturile clasice de muncă.

Din perspectiva domeniului personal, legea se aplică tuturor persoanelor care obțin informații într-un context profesional, inclusiv angajați, lucrători independenți, acționari, membri ai organelor de conducere sau supraveghere, voluntari, stagieri și persoane care lucrează sub coordonarea contractanților sau furnizorilor. În mod explicit, protecția se extinde și asupra persoanelor aflate în faza de recrutare sau ale căror raporturi profesionale au încetat, precum și asupra celor care formulează raportări anonime. Legea precizează, de asemenea, că protecția se aplică și în cazul divulgărilor publice, în condițiile prevăzute de actul normativ.

În ceea ce privește domeniul material, legea definește „încălcarile legii” într-un sens larg, acoperind atât dreptul național, cât și domeniile reglementate de dreptul Uniunii Europene. Textul legal face referire la încălcări **„care constau în fapte ce reprezintă abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni ori care contravin obiectului sau scopului legii”**. În linie cu Directiva (UE) 2019/1937, sunt incluse domenii precum **achizițiile publice, serviciile financiare, prevenirea spălării banilor, siguranța produselor și a transporturilor, protecția mediului, sănătatea publică, siguranța alimentară, protecția consumatorilor, protecția datelor și securitatea cibernetică, precum și încălcări care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene sau funcționarea pieței interne**.

În practică, aceste prevederi acoperă o gamă largă de situații concrete, precum: atribuirea preferențială a unui contract public, conflicte de interese nedeclarate, utilizarea abuzivă a fondurilor publice sau europene, raportări false în proiecte finanțate din fonduri UE, nerespectarea normelor de mediu sau de siguranță în instituții publice, acces neautorizat la date cu caracter personal, sau practici administrative care încalcă legislația privind concurența sau ajutoarele de stat.

Legea include și o serie de limitări importante, stabilind că nu aduce atingere regimurilor speciale privind informațiile clasificate, secretul profesional (inclusiv relația avocat-client și secretul medical), deliberările judiciare sau normele de procedură penală. De asemenea, anumite raportări pot fi excluse în domenii sensibile precum apărarea și securitatea.

2.3. Legal obligations for public administration

Legea nr. 361/2022 introduce obligații detaliate pentru autoritățile și instituțiile publice, stabilind un **set de cerințe minime obligatorii privind organizarea mecanismelor de raportare, gestionarea procedurilor și protecția avertizorilor**.

În primul rând, toate instituțiile publice au obligația de a institui **canale interne de raportare**, indiferent de dimensiune. Acestea **trebuie să permită transmiterea raportărilor în scris, verbal sau prin întâlnire directă** și să garanteze confidențialitatea identității avertizorului.

Instituțiile care intră sub incidența legii sunt obligate să desemneze o persoană, un compartiment sau un terț responsabil pentru gestionarea raportărilor, care are atribuții clare: primirea și înregistrarea raportărilor, menținerea comunicării cu avertizorul, analizarea conținutului sesizării și dispunerea măsurilor de follow-up.

Procedurile interne trebuie formalizate și comunicate în mod transparent. **Legea impune ca informațiile privind canalele de raportare să fie accesibile angajaților și publicului, inclusiv prin publicarea pe site-ul instituției și afișarea în sediu**. În practică, aceasta presupune existența unor proceduri scrise, formulare standardizate, adrese dedicate de e-mail sau platforme online, precum și reguli clare privind fluxul de procesare a raportărilor.

În ceea ce privește canalul extern, legea stabilește că avertizorii se pot adresa direct autorităților competente, în special Agenția Națională de Integritate, care funcționează ca punct central de primire și gestionare a raportărilor externe. Instituțiile publice trebuie să coopereze cu aceste autorități, inclusiv prin transmiterea raportărilor atunci când nu intră în competența lor sau prin furnizarea de informații suplimentare în cadrul investigațiilor.

Un element esențial al cadrului procedural ale legii în România îl reprezintă **respectarea termenelor legale**. Legea prevede obligația de a confirma primirea raportării în termen de maximum 7 zile calendaristice și de a furniza feedback privind măsurile luate în termen de cel mult 3 luni. În situații justificate, termenul poate fi extins, însă instituția trebuie să informeze avertizorul cu privire la această extindere. Aceste termene sunt obligatorii și reprezintă un standard minim de răspuns instituțional.

Confidențialitatea este o obligație centrală. Instituțiile trebuie să asigure că „**identitatea avertizorului nu este dezvăluită fără consimțământul acestuia**”, iar accesul la informațiile din raportare este limitat strict la persoanele autorizate. În practică, aceasta presupune măsuri precum separarea registrelor de raportare, pseudonimizarea datelor, restricționarea accesului și evitarea transmiterii nejustificate a informațiilor.

În ansamblu, legea nu doar impune existența acestor mecanisme, ci și un mod standardizat de funcționare a lor. Instituțiile publice trebuie să treacă de la o abordare formală la una operațională, în care procedurile sunt efectiv aplicate, personalul este instruit, iar raportările sunt tratate în mod consecvent și predictibil.

2.4. Legal framework for protection against retaliation

Legea nr. 361/2022 stabilește un cadru detaliat de protecție împotriva represaliilor, în linie cu standardele prevăzute de **Directiva (UE) 2019/1937**. Conform legii, represaliile sunt definite ca „**orice acțiune sau omisiune directă sau indirectă, care apare într-un context profesional, determinată de raportarea internă sau externă ori de divulgarea publică și care provoacă sau poate provoca prejudicii avertizorului**” (art. 3 alin. (12)). Această definiție permite acoperirea unei game extinse de situații, de la

concediere sau retrogradare până la forme mai subtile, precum marginalizarea profesională sau afectarea reputației.

Protecția nu se limitează strict la avertizor, ci se extinde asupra unui cerc mai larg de persoane. Astfel, legea include și „facilitatorii” (persoane care sprijină raportarea), persoanele terțe aflate în legătură cu avertizorul (colegi, membri ai familiei), precum și entitățile juridice deținute sau controlate de acesta. De asemenea, sunt protejați avertizorii care au formulat raportări anonime și sunt ulterior identificați, precum și cei care transmit informații către instituții sau organisme ale Uniunii Europene.

Pentru a beneficia de protecție, legea stabilește condiții cumulative: avertizorul trebuie să se încadreze în domeniul personal de aplicare, să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile raportate sunt reale la momentul transmiterii și să fi utilizat unul dintre canalele prevăzute de lege (intern, extern sau divulgare publică). Mecanismele de protecție și remediile sunt aplicabile în măsura în care se poate stabili o legătură între raportare și măsurile de represalii.

În ceea ce privește sprijinul instituțional, Agenția Națională de Integritate are un rol explicit în informarea și consilierea avertizorilor cu privire la drepturile, procedurile și măsurile de protecție disponibile. ANI oferă îndrumare privind modul de utilizare a canalelor de raportare și poate sprijini avertizorii în înțelegerea opțiunilor legale în caz de represalii, contribuind astfel la consolidarea dimensiunii practice a protecției.

2.5. Competent authorities and oversight bodies

Legea nr. 361/2022 stabilește un sistem instituțional descentralizat, dar coordonat, pentru gestionarea raportărilor și aplicarea cadrului de protecție a avertizorilor. Noțiunea de „autoritate competentă” include atât autoritățile și instituțiile publice cu atribuții sectoriale relevante, cât și autorități cu rol general, precum Agenția Națională de Integritate. Legea prevede, de asemenea, posibilitatea ca raportările să fie redirecționate către alte instituții competente, în funcție de natura încălcării semnalate¹.

ANI ocupă un rol central în arhitectura sistemului, fiind desemnată drept principal canal extern de raportare. În acest sens, legea prevede organizarea în cadrul ANI a unei structuri specializate dedicate avertizorilor de integritate, cu inspectori de integritate responsabili pentru primirea, înregistrarea, evaluarea și transmiterea raportărilor. Această atribuție extinde rolul instituției dincolo de mandatul său tradițional în domeniul conflictelor de interese și incompatibilităților, către o funcție mai largă de gestionare a mecanismelor de raportare și protecție a avertizorilor^{2 3}.

În plan operațional, ANI are și rolul de a asigura accesibilitatea canalului extern, inclusiv prin publicarea informațiilor relevante și punerea la dispoziție a unor instrumente dedicate pentru transmiterea raportărilor, atât nominal, cât și anonim. Instituția oferă, de asemenea, îndrumare generală privind utilizarea mecanismelor de raportare și poate sprijini avertizorii în înțelegerea cadrului legal aplicabil^{4 5}.

Un rol complementar în monitorizarea implementării cadrului legal îl are, în România, **Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2021–2025**, coordonată de Ministerul Justiției. În cadrul SNA,

¹Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public, art. 3 și art. 10–12
<https://integritate.eu/wp-content/uploads/2024/03/Legea-361-2022.pdf>

² Idem 1, art 13-15

³ Agenția Națională de Integritate – Comunicate oficiale privind operaționalizarea canalului extern de raportare, 2023–2024
<https://integritate.eu/operationalizarea-canalului-extern-de-raportare-avertizori-de-integritate/>

⁴ <https://avertizori.integritate.eu/>

⁵ Ghiduri publice privind avertizarea în interes public, 2023–2025
<https://www.just.ro/wp-content/uploads/2025/06/Ghidul-avertizorului-in-interes-public.pdf>

implementarea legislației privind avertizorii de integritate **este inclusă ca obiectiv specific și este evaluată periodic prin rapoarte de monitorizare și indicatori dedicați**. Aceste evaluări urmăresc, între altele, existența și funcționarea canalelor interne de raportare, nivelul de instruire a personalului, utilizarea mecanismelor de raportare și capacitatea instituțională de gestionare a sesizărilor^{6 7}.

Deși SNA nu are atribuții de control direct sau sancționare, aceasta funcționează ca un mecanism de coordonare și evaluare sistemică, oferind o imagine agregată asupra modului în care cadrul legal este implementat la nivelul administrației publice centrale și locale. În practică, rapoartele SNA evidențiază atât progrese (instituirea canalelor și dezvoltarea de ghiduri), cât și limite semnificative, în special în ceea ce privește utilizarea efectivă a mecanismelor și capacitatea instituțională⁸.

2.6. Identified legal gaps or ambiguities relevant to implementation

Deși Legea nr. 361/2022 asigură un cadru juridic robust și aliniat la cerințele **Directivei (UE) 2019/1937**, principalele provocări identificate în România țin de implementarea practică și de funcționarea efectivă a mecanismelor în vigoare.

Un prim element semnificativ este **nivelul redus de utilizare a canalelor de raportare, în special în raport cu dimensiunea administrației publice**. Datele disponibile din activitatea Agenția Națională de Integritate indică un număr relativ scăzut de raportări externe (47 în 2023 și 99 în 2024), ceea ce sugerează o utilizare limitată a mecanismului, chiar și după operaționalizarea acestuia⁹.

Evaluările realizate în cadrul **Strategiei Naționale Anticorupție 2021–2025**, coordonate de Ministerul Justiției, confirmă această tendință și indică **faptul că, în multe instituții publice, mecanismele de avertizare sunt mai degrabă formal implementate decât utilizate efectiv**. În unele cazuri, rapoartele instituționale indică absența totală a raportărilor sau a cazurilor de represalii, ceea ce ridică semne de întrebare privind funcționalitatea reală a sistemului¹⁰.

Un alt aspect critic îl reprezintă nivelul scăzut de încredere în mecanismele de protecție, în special în ceea ce privește prevenirea represaliilor. Garanției extinse, inclusiv o definiție largă a represaliilor și protecție pentru facilitatori și terți, și aplicarea lor depinde în mare măsură de capacitatea instituțiilor. În practică, evaluările externe și analizele regionale indică faptul că avertizorii pot rămâne vulnerabili în fazele inițiale ale raportării, înainte ca mecanismele de protecție să fie activate în mod efectiv¹¹.

Există, de asemenea, ambiguități și provocări legate de aplicarea practică a cadrului procedural. Deși legea stabilește termene clare și obligații instituționale, rapoartele de monitorizare arată variații semnificative între instituții în ceea ce privește modul de implementare, inclusiv în organizarea canalelor interne, nivelul de instruire a personalului și capacitatea de gestionare a raportărilor. În unele cazuri, responsabilitățile sunt concentrate în structuri cu resurse limitate, ceea ce afectează eficiența procesării sesizărilor. (Ministerul Justiției – SNA; Agenția Națională de Integritate, rapoarte instituționale 2024)

⁶ Strategia Națională Anticorupție 2021-2025

<https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/12/Strategia-Nationala-Anticoruptie-2021-2025.pdf>

⁷ Rapoarte de monitorizare publicate de Ministerul Justiției și Agenția Națională de Integritate, 2023–2025

<https://sna.just.ro/ro/c/rapoarte-de-monitorizare>

⁸ Idem 7

⁹ Agenția Națională de Integritate

<https://integritate.eu/comunicat-aproape-100-de-raportari-privind-incalcari-ale-legii-transmise-prin-canale-externe-de-raportare-in-2024/>

¹⁰ Idem 7, 2023-2024

¹¹ Whistleblower Protection in Southeast Europe: As Good as it Gets? (2025)

<https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2025/12/SEE-Regional-Report-2025-1.pdf>

În ansamblu, principalele lacune identificate nu țin de cadrul legal propriu-zis, ci de tranziția de la conformarea formală la implementarea efectivă. România dispune de un cadru legislativ complet și aliniat standardelor europene, însă eficiența acestuia depinde în mod decisiv de consolidarea capacității instituționale, creșterea nivelului de încredere și dezvoltarea unei culturi organizaționale favorabile raportării încălcărilor.

3) Organization of reporting channels and cooperation with external actors

În România, organizarea canalelor de raportare este reglementată prin Legea nr. 361/2022, iar în practică majoritatea autorităților publice centrale și locale (în special administrațiile urbane mari și instituțiile județene) au dezvoltat proceduri interne clare, publice și relativ standardizate. Analiza informațiilor disponibile pe site-urile instituțiilor arată că aceste proceduri sunt, în general, detaliate și explicite explicit modalitățile de raportare, condițiile de protecție și pașii procesului.

În mod tipic, instituțiile publice oferă mai multe canale interne de raportare, inclusiv adrese dedicate de e-mail, transmitere prin poștă și posibilitatea de raportare directă prin întâlniri programate. De exemplu, la nivelul Instituției Prefectului Județul Timiș, raportarea poate fi realizată prin e-mail, prin corespondență sau prin întâlnire directă, iar procedura este descrisă în detaliu și publicată pe site-ul instituției. Această structură reflectă o tendință generală în administrația publică de a asigura accesibilitate formală și multiple opțiuni pentru transmiterea sesizărilor.

Procedurile instituționale descriu în mod clar diferența între raportările nominale și cele anonime. În practică, raportările nominale permit comunicarea ulterioară între avertizor și persoana desemnată, ceea ce facilitează clarificarea informațiilor și investigarea cazului. În schimb, raportările anonime sunt limitate procedural: nu permit comunicarea ulterioară, nu beneficiază de aceleași mecanisme de protecție și nu permit informarea avertizorului cu privire la stadiul sau rezultatul soluționării. Aceste limitări sunt frecvent explicate explicit în procedurile publice ale instituțiilor.

Responsabilitatea pentru gestionarea raportărilor revine, de regulă, unei persoane sau unui compartiment desemnat, adesea din zona juridică, control intern sau audit. Această persoană are atribuții clar definite: înregistrarea raportării, confirmarea primirii în termen de 7 zile, menținerea comunicării cu avertizorul, solicitarea de informații suplimentare și coordonarea acțiunilor de analiză. După finalizarea examinării, aceasta întocmește un raport care include descrierea situației, concluziile și eventualele recomandări sau măsuri.

Procesul de analiză urmează, în majoritatea instituțiilor, un flux procedural similar: evaluarea inițială a admisibilității raportării, analiza fondului cazului și, dacă este necesar, transmiterea către alte autorități competente. Legea și procedurile instituționale prevăd obligația de a informa avertizorul în termen de maximum 3 luni (cu posibilitatea extinderii la 6 luni în cazuri justificate) și de a comunica rezultatul final într-un termen scurt după finalizarea examinării.

Canalul extern este gestionat în principal de Agenția Națională de Integritate, care funcționează ca punct central de primire și redirecționare a raportărilor. În practică, atunci când instituțiile constată că o raportare nu intră în competența lor, aceasta este transmisă către ANI sau către alte autorități competente (de exemplu, organe de control sau organe de urmărire penală), fără a dezvălui identitatea avertizorului, dacă legea nu impune contrariul.

În ceea ce privește cooperarea cu actori externi, aceasta există în principal sub forma transmiterii cazurilor către autoritățile competente, însă nu este încă structurată sau instituționalizată într-un mod

consistent. Interacțiunea cu organizații neguvernamentale, syndicate sau alte entități independente este limitată și, de regulă, nu face parte din fluxul procedural standard, deși legea permite divulgarea publică către astfel de actori în anumite condiții.

Factorii care facilitează funcționarea eficientă a sistemului includ existența unor proceduri scrise clare, publice, disponibilitatea mai multor canale de raportare și desemnarea explicită a responsabililor. Instituțiile care au integrat aceste elemente și care au experiență în domeniul controlului intern sau al conformității tind să gestioneze mai coerent raportările.

Pe de altă parte, principalele blocaje identificate țin de caracterul încă formal al implementării, numărul redus de raportări și lipsa de experiență practică în gestionarea cazurilor. În unele situații, procedurile sunt aplicate mai degrabă formal decât substanțial, iar delimitarea competențelor între instituții poate genera întârzieri sau redirecționări succesive. De asemenea, limitările raportărilor anonime și lipsa unei comunicări continue cu avertizorii pot afecta eficiența investigațiilor și nivelul de încredere în sistem.

În ansamblu, România dispune de un cadru procedural relativ bine definit și vizibil la nivel instituțional, însă cooperarea între actori și utilizarea efectivă a mecanismelor rămân în curs de consolidare.

4) Report numbers, topics and results

National-level statistics La nivel național, cele mai consistente date publice sunt disponibile pentru canalul extern gestionat de Agenția Națională de Integritate. Conform comunicărilor oficiale ale instituției, au fost înregistrate **47 de raportări externe în 2023 și 99 în 2024 (83 nominale și 16 anonime)**. Această creștere indică o activare progresivă a mecanismului, însă volumul absolut rămâne redus în raport cu dimensiunea administrației publice¹².

Pentru canalele interne, nu există încă un sistem public consolidat de raportare agregată la nivel național. Introducerea recentă a unor formulare standardizate de raportare către ANI, în temeiul Legii nr. 361/2022, sugerează că acest sistem este în curs de dezvoltare, iar datele rămân fragmentate și dispersate la nivel instituțional¹³.

Institution-level data (central level, regional and local level)

Datele disponibile din evaluările **Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2021–2025** arată o situație neuniformă. Unele instituții raportează un număr limitat de cazuri (de exemplu, 6 raportări într-o agenție centrală sau 3 raportări într-un minister), în timp ce multe instituții nu înregistrează deloc raportări.

Central public administration

Datele colectate direct de la ministere cu expunere semnificativă și volum mare, în cadrul documentării realizate de CRPE pentru acest raport, oferă o imagine mai granulară asupra funcționării mecanismelor interne. De exemplu, la nivelul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) au fost înregistrate **5 raportări în 2023 și 4 raportări în 2024**, toate nominale, fără raportări anonime. Temele raportate au vizat aspecte administrative

¹² Idem 9

¹³ Agenția Națională de Integritate, „Ghid de completare a formularului de raportare anuală conform art. 27 alin. (2) din Legea nr. 361/2022”, 2025

concrete, precum proceduri de cadastru, autorizarea lucrărilor de construcții și repartizarea locuințelor, iar în urma analizei s-a constatat că sesizările nu au îndeplinit condițiile legale pentru a fi încadrate ca avertizări în sensul Legii nr. 361/2022.

La nivelul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), datele arată o utilizare similară redusă, dar mai diversificată tematic: **5 raportări în 2023, 5 în 2024 și 1 în 2025 (până în prezent)**, dintre care **9 nominale și 2 anonime**. Raportările au vizat în principal achiziții publice, conflicte de interese, resurse umane și abateri disciplinare. Aproximativ **50% dintre raportări au fost confirmate ca întemeiate**, iar durata medie de soluționare a fost de aproximativ 3 luni.

Un volum mai ridicat de raportări este observat la nivelul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, unde datele arată o creștere semnificativă în timp: **1 raportare în 2023, 5 în 2024, 34 în 2025 și 4 în 2026 (până la momentul raportării)**. Din total, **40 au fost nominale și 4 anonime**, iar tematica a inclus domenii precum mediu, fonduri europene, resurse umane și gestionarea deșeurilor.

În cazul Ministerului Afacerilor Interne, se observă o evoluție ascendentă a numărului de raportări: **4 în 2023, 6 în 2024 și 25 în 2025**, majoritatea nominale. Tematica principală este diferită față de alte instituții, fiind concentrată pe **management abuziv și îndeplinirea incorectă a atribuțiilor de serviciu**, iar procentul raportărilor confirmate este relativ scăzut (sub 10%).

Local and regional level of the public administration

Potrivit rezultatelor cercetării efectuate de CRPE, ca urmare a analizei răspunsurilor oficiale la solicitări de informații de interes public transmise către administrația publică locală, la nivelul consiliilor județene, utilizarea canalelor de raportare este aproape inexistentă. Majoritatea instituțiilor analizate (Bihor, Cluj, Constanța, Iași) nu au înregistrat nicio raportare în perioada 2023–prezent. În toate aceste cazuri, există persoane desemnate și proceduri interne, însă acestea nu sunt utilizate în practică. În plus, responsabilitățile sunt, de regulă, cumulate cu alte atribuții, iar participarea la programe de instruire este limitată sau absentă. Consiliul Județean Timiș reprezintă o excepție marginală, cu o singură raportare în perioada analizată, care nu viza însă direct instituția.

La nivelul primăriilor din urbanul mare, tendința generală rămâne similară. Mai multe primării (Cluj-Napoca, Oradea) nu au înregistrat raportări deloc. În alte cazuri, numărul de raportări este foarte redus, cum este cazul Brașovului (trei raportări în doi ani), fără confirmări ca întemeiate. Un exemplu suplimentar este Primăria Sectorului 1, unde au fost înregistrate doar două raportări în perioada analizată (2023–prezent), dintre care niciuna nu a fost confirmată ca întemeiată. Una dintre acestea nu îndeplinea condițiile minime prevăzute de lege, ceea ce a necesitat solicitarea de completări. Deși instituția a instituit o structură formală mai complexă (persoană desemnată și comisie de soluționare), atribuțiile sunt cumulate, iar programele de instruire lipsesc. Singura instituție care iese clar din acest tipar rămâne Primăria Municipiului Timișoara, unde numărul de raportări este semnificativ mai mare: 45 de raportări în 2 ani.

Totuși, chiar și aici, niciuna dintre raportări nu a fost confirmată, iar o parte importantă nu a intrat în domeniul de aplicare al legii. Un element relevant este și tipologia raportărilor, care este predominant administrativă (relația cu publicul, comportamentul angajaților, proceduri interne). Acest lucru sugerează că mecanismul este utilizat în practică mai degrabă ca un canal general de sesizări decât ca instrument de semnalare a încălcărilor grave ale legii.

În cadrul cercetării CRPE, o secțiune distinctă a fost alocată universităților, în contextul în care, în ultimii ani, a devenit tot mai evidentă necesitatea existenței și utilizării efective a mecanismelor de avertizare în mediul academic. Acest interes este legat atât de specificul instituțional (autonomie, structuri interne complexe), cât și de expunerea crescută la riscuri de integritate, inclusiv în domenii precum etica academică, gestionarea resurselor sau relațiile de muncă. Așadar, rezultatele cercetării CRPE arată că, în mediul universitar, mecanismele există dar nu sunt utilizate. Atât Universitatea Babeș-Bolyai, cât și UMF Iași nu au înregistrat nicio raportare în perioada analizată, iar atribuțiile sunt cumulate și instruirea limitată. Aceeași situație se regăsește și la UMF „Carol Davila” din București, unde nu au fost înregistrate raportări în perioada 2023–2025.

În ansamblu, datele la nivel instituțional confirmă o tendință: mecanismele de avertizare sunt în general implementate formal, dar utilizarea lor este redusă și inegal distribuită între instituții.

Topics of reports

Datele publice disponibile privind tematica raportărilor în România rămân limitate și nu permit o analiză cantitativă detaliată, însă cadrul legal și materialele oficiale oferă indicii clare asupra tipurilor de încălcări care fac obiectul sesizărilor. Conform Legii nr. 361/2022, „încălările legii” includ fapte care pot constitui abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni și care vizează domenii precum achizițiile publice, serviciile financiare, prevenirea spălării banilor, protecția mediului, sănătatea publică, protecția consumatorilor, protecția datelor sau securitatea sistemelor informatice¹⁴.

În completare, ghidurile și materialele publicate de Agenția Națională de Integritate arată că raportările vizează în mod frecvent situații precum **conflicte de interese, utilizarea necorespunzătoare a fondurilor publice sau europene, nereguli în proceduri de achiziții sau încălcări ale obligațiilor de integritate în instituții publice**. Aceste domenii reflectă principalele riscuri de integritate identificate la nivel instituțional și în cadrul politicilor anticorupție¹⁵.

De asemenea, cadrul legal extinde aria raportărilor și către încălcări care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene sau funcționarea pieței interne, inclusiv aspecte legate de concurență, ajutoare de stat sau mecanisme fiscale abuzive^{16 17}.

¹⁴ Idem 1, Anexa nr. 2 și art. 2

¹⁵ <https://www.just.ro/wp-content/uploads/2025/06/Ghidul-avertizorului-in-interes-public.pdf>

¹⁶ Idem 1

¹⁷ Art 26, Treaty on the Functioning of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_26/oj

Pe lângă categoriile „clasice” de integritate, legea permite raportarea și a unor situații legate de mediul de lucru sau de conduita organizațională. Totuși, în lipsa unor statistici detaliate și a unor baze de date publice privind cazurile soluționate, aceste tipuri de raportări sunt mai puțin vizibile și documentate.

În ansamblu, tematica raportărilor în România reflectă mai degrabă domeniile de risc definite legal și instituțional decât o cartografiere completă a cazurilor reale. Lipsa unor date agregate și standardizate la nivel național limitează analiza empirică a tipologiei raportărilor și face dificilă evaluarea comparativă a frecvenței și naturii acestora.

În acest context, datele colectate de CRPE direct de la instituții completează această imagine generală și oferă o perspectivă mai realistă asupra tipologiei raportărilor.

Datele instituționale arată că tematica raportărilor variază semnificativ în funcție de tipul instituției:

- La nivelul administrației centrale, raportările tind să reflecte domenii clasice de integritate. Acestea includ achiziții publice, conflicte de interese, utilizarea fondurilor publice sau europene, precum și aspecte legate de managementul intern și respectarea atribuțiilor de serviciu. În unele instituții, tematica este mai diversă și include domenii sectoriale, în timp ce în altele raportările sunt concentrate pe probleme de management și disciplină internă.
- La nivel local, profilul raportărilor este diferit. Acolo unde există raportări, acestea vizează în principal disfuncționalități administrative: relația cu cetățenii, comportamentul angajaților sau respectarea procedurilor interne. Cazuri precum Primăria Sectorului 1 arată și o altă problemă: raportări care nu îndeplinesc condițiile legale minime sau care necesită clarificări suplimentare pentru a putea fi analizate.

Un element important este și absența aproape totală a raportărilor în multe instituții, în special la nivel local și universitar. În aceste cazuri, nu se poate identifica o tipologie clară a faptelor raportate, ceea ce limitează analiza și sugerează o utilizare foarte redusă a mecanismului.

În același timp, un tipar comun în instituțiile unde există raportări este proporția ridicată a cazurilor neconfirmate. Acest lucru poate indica fie o utilizare incipientă a mecanismului, fie o înțelegere limitată a domeniului de aplicare de către potențialii avertizori.

În ansamblu, datele sugerează că mecanismul de avertizare este încă într-o fază timpurie de utilizare, iar funcția sa diferă semnificativ între instituții: de la instrument de semnalare a riscurilor de integritate, la canal general de sesizări administrative sau, în multe cazuri, mecanism formal neutilizat.

Dincolo de tematica raportărilor, analiza datelor instituționale oferă și indicii relevante privind modul în care aceste cazuri sunt gestionate în practică.

Typical process Procesul de gestionare a raportărilor este, în principiu, standardizat prin lege și proceduri instituționale:

1. **Primirea și înregistrarea raportării** prin canal intern sau extern;
2. **Confirmarea primirii** în termen de maximum 7 zile;
3. **Evaluarea preliminară** a admisibilității;
4. **Analiza și investigarea cazului**, inclusiv solicitarea de informații suplimentare;
5. **Transmiterea către autorități competente**, dacă este cazul;
6. **Feedback către avertizor** în termen de până la 3 luni (sau 6 luni în cazuri complexe);
7. **Comunicarea rezultatului final** într-un termen scurt după finalizare.

Rezultatele posibile includ: clasarea cazului, măsuri corective interne, sancțiuni disciplinare, sesizarea altor autorități sau transmiterea către organele de urmărire penală.

Institutional variations Deși cadrul procedural este uniform la nivel legal, aplicarea diferă semnificativ între instituții. În administrațiile publice mari, procedurile sunt mai detaliate, canalele sunt multiple și există o mai bună capacitate de gestionare. În instituțiile mai mici sau cu experiență limitată, mecanismele sunt adesea utilizate formal, cu puține cazuri efective și capacitate redusă de analiză.

Key observations Principala concluzie este că România dispune de un sistem funcțional la nivel formal, dar cu **utilizare redusă și distribuție inegală a cazurilor**. Datele colectate direct de la instituții confirmă tendințele identificate la nivel național: numărul raportărilor este redus, dar în creștere în unele instituții, iar distribuția este inegală. Există diferențe semnificative între ministere în ceea ce privește volumul, tipologia și rezultatele raportărilor. În timp ce unele instituții înregistrează predominant cazuri administrative sau de conformitate, altele (precum MAI) reflectă mai clar probleme de management și disciplină internă.

Un alt element important este faptul că o proporție semnificativă a raportărilor nu este confirmată sau nu îndeplinește criteriile legale, ceea ce sugerează fie o utilizare incipientă a mecanismului, fie o înțelegere limitată a cadrului de aplicare de către potențialii avertizori. În același timp, există instituții unde raportările confirmate generează acțiuni concrete (transmitere către ANI, comisii de disciplină sau alte autorități), indicând începutul unei utilizări funcționale a sistemului.

5) Protection measures and support for whistleblowers

Legea nr. 361/2022 prevede obligații stricte privind confidențialitatea. Identitatea avertizorului trebuie protejată și nu poate fi dezvăluită fără consimțământ, iar accesul la informații este limitat la persoanele desemnate. În practică, instituțiile aplică măsuri precum registre separate, restricționarea accesului și pseudonimizarea datelor.

Treatment of anonymous reports Raportările anonime sunt permise, inclusiv prin canalul extern gestionat de ANI. Cu toate acestea, în practică: nu permit comunicarea ulterioară cu avertizorul, nu beneficiază de protecția completă prevăzută de lege și nu permit informarea privind progresul sau rezultatul cazului. Această limitare poate reduce eficiența investigațiilor și poate descuraja utilizarea canalelor, în special în medii unde riscul de identificare este ridicat.

Measures against retaliation

Legea nr. 361/2022 interzice în mod explicit orice formă de represalii împotriva avertizorilor de integritate, indiferent dacă acestea sunt directe sau indirecte. În practică, asta înseamnă că un avertizor nu poate fi sancționat, concediat, retrogradat sau supus unor presiuni ori tratamente discriminatorii ca urmare a unei raportări făcute în condițiile legii.

Pentru a face această protecție efectivă, legea introduce câteva mecanisme juridice importante. Un element esențial este faptul că, în cazul unui litigiu, **sarcina probei este inversată**: nu avertizorul trebuie să demonstreze că a fost supus represaliilor, ci angajatorul sau instituția trebuie să arate că măsura luată nu are legătură cu raportarea. În plus, avertizorii au dreptul să solicite **despăgubiri pentru prejudiciile suferite** și pot cere în instanță **suspendarea măsurilor considerate represalii**, chiar înainte de soluționarea definitivă a cazului.

Legea prevede și forme de sprijin practic, cum ar fi **accesul la asistență juridică gratuită în anumite proceduri**, ceea ce este important mai ales în contextul în care avertizorii pot intra în litigii cu instituții sau angajatori.

În ansamblu, cadrul legal oferă instrumente solide de protecție, aliniat standardelor europene. Cu toate acestea, eficiența lor depinde în mare măsură de modul în care aceste mecanisme sunt utilizate în practică și de capacitatea avertizorilor de a accesa aceste remedii.

Support measures: Sprijinul instituțional este asigurat în principal de Agenția Națională de Integritate, care oferă: consiliere confidențială (e-mail, telefon, întâlniri), ghiduri și materiale informative, activități de instruire și awareness. În cadrul SNA, aceste măsuri au fost completate de sesiuni de formare și instrumente metodologice pentru instituții.

Reported experiences with retaliation. În unele raportări instituționale (de exemplu, în cadrul SNA), nu sunt înregistrate cazuri de represalii sau litigii ceea ce nu reflectă neapărat absența fenomenului, ci mai degrabă utilizarea redusă a mecanismelor, dificultatea raportării represaliilor ori lipsa unei monitorizări sistematice. Datele colectate de la ministere indică faptul că, la nivel instituțional, **nu au fost raportate cazuri de represalii** în perioada analizată. Atât Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, cât și Ministerul Mediului și Ministerul Afacerilor Interne au comunicat explicit absența unor astfel de cazuri în evidențele

Monitoring mechanisms Nu există încă un sistem public consolidat de monitorizare a represaliilor la nivel național. Evaluările SNA și rapoartele ANI oferă o imagine generală, dar nu urmăresc sistematic traseul cazurilor sau rezultatele acestora în instanță.

În concluzie, cadrul legal oferă garanții solide privind protecția avertizorilor, însă aplicarea practică este limitată de: numărul redus de cazuri, utilizarea scăzută a mecanismelor și lipsa datelor consolidate privind represaliile. În consecință, sistemul este dezvoltat la nivel normativ însă are o aplicare practică foarte limitată.

Realizări și provocări pentru protejarea avertizorilor de integritate în România

Analiza realizată evidențiază un contrast clar între robustețea cadrului legal și nivelul redus de utilizare a mecanismelor în practică.

Principala provocare identificată este utilizarea foarte limitată a canalelor de raportare. În multe instituții publice, în special la nivel local și în mediul universitar, nu au fost înregistrate raportări în perioada analizată. Chiar și în instituțiile unde există raportări, volumul este redus și distribuit inegal. Această situație sugerează fie un nivel scăzut de încredere în mecanismele existente, fie o lipsă de conștientizare și familiaritate cu acestea.

O a doua provocare importantă ține de caracterul predominant formal al implementării. Deși majoritatea instituțiilor au instituit proceduri, au desemnat persoane responsabile și au creat canale de raportare, aceste mecanisme nu sunt întotdeauna integrate în practicile curente ale organizațiilor. În multe cazuri, atribuțiile sunt cumulate cu alte responsabilități, iar programele de instruire sunt limitate sau inexistente, ceea ce afectează capacitatea instituțională de gestionare a raportărilor.

Datele analizate indică, de asemenea, dificultăți în utilizarea corectă a mecanismului de către potențialii avertizori. O proporție semnificativă a raportărilor nu îndeplinește condițiile legale sau nu este confirmată ca întemeiată. Acest lucru sugerează o înțelegere incompletă a domeniului de aplicare al legii și o delimitare neclară între avertizarea de integritate și alte tipuri de sesizări administrative.

O altă limitare importantă este lipsa unor date agregate și standardizate la nivel național. În absența unui sistem consolidat de raportare și monitorizare, analiza rămâne fragmentată, iar evaluarea comparativă între instituții este dificilă. Aceeași problemă se regăsește și în cazul represaliilor, unde absența cazurilor raportate nu poate fi interpretată automat ca absență a fenomenului.

În același timp, raportul evidențiază și o serie de puncte forte și bune practici. În primul rând, cadrul legislativ este complet și aliniat standardelor europene, oferind un sistem coerent de raportare și protecție. Legea stabilește termene clare, obligații instituționale precise și mecanisme de protecție solide, inclusiv în ceea ce privește confidențialitatea și inversarea sarcinii probei în caz de represalii.

În al doilea rând, la nivel instituțional, există progrese vizibile în ceea ce privește organizarea mecanismelor. Multe instituții au dezvoltat proceduri interne clare, publice și accesibile, oferă multiple canale de raportare și asigură, cel puțin formal, condițiile de confidențialitate. În instituțiile cu experiență mai mare (în special unele ministere), se observă și o utilizare mai diversificată a mecanismului și o capacitate mai bună de gestionare a cazurilor.

Un alt element pozitiv este existența unui cadru instituțional centralizat pentru canalul extern, prin rolul Agenției Naționale de Integritate, precum și integrarea temei în Strategia Națională Anticorupție. Aceste mecanisme contribuie la coordonarea sistemului și la dezvoltarea unor standarde comune.

În ansamblu, România dispune de toate elementele necesare pentru un sistem funcțional, însă principala provocare rămâne tranziția de la conformarea formală la utilizarea efectivă a mecanismelor.

7) Concluzie

Raportul arată că România a realizat progrese în dezvoltarea cadrului legal privind protecția avertizorilor de integritate, în special prin adoptarea Legii nr. 361/2022 și alinierea la standardele europene. Sistemul este, din punct de vedere normativ, complet și bine structurat, acoperind atât mecanismele de raportare, cât și protecția împotriva represaliilor.

Cu toate acestea, analiza implementării practice evidențiază o utilizare redusă a acestor mecanisme. Numărul raportărilor rămâne redus în majoritatea instituțiilor, iar distribuția acestora este inegală. În multe cazuri, mecanismele există formal, dar nu sunt utilizate sau sunt utilizate într-un mod diferit de scopul lor inițial.

Datele colectate indică diferențe semnificative între tipurile de instituții. La nivelul administrației centrale, există o utilizare mai vizibilă a mecanismelor și o diversitate mai mare a tematicii raportărilor. În schimb, la nivel local și în mediul universitar, mecanismele sunt în mare parte neutilizate, în ciuda existenței cadrului procedural.

Un alt rezultat important este faptul că o parte semnificativă a raportărilor nu este confirmată sau nu îndeplinește criteriile legale, ceea ce sugerează dificultăți în înțelegerea și utilizarea corectă a mecanismului. În același timp, tipologia raportărilor variază între instituții, de la probleme de integritate clasice la disfuncționalități administrative, ceea ce reflectă o utilizare neuniformă a instrumentului.

În ceea ce privește protecția avertizorilor, cadrul legal oferă garanții solide, însă lipsa cazurilor raportate de represalii și absența unor date consolidate fac dificilă evaluarea eficienței acestor mecanisme în practică.

În ansamblu, concluzia principală este că România dispune de un sistem funcțional la nivel formal, dar aflat încă într-o etapă timpurie de utilizare. Consolidarea acestuia depinde de creșterea nivelului de încredere în mecanisme, de dezvoltarea capacității instituționale și de integrarea reală a acestor instrumente în cultura organizațională a instituțiilor publice, de cazuri de bună practică și de creșterea nivelului de conștientizare a mecanismului în instituții și în afara lor.



**Co-funded by
the European Union**

Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are, however, those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.