

RAPORT NAȚIONAL PRIVIND CADRUL LEGAL DE PROTECȚIE A AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE - ROMÂNIA

MARTIE 2026

Autori: Bianca Toma, Maria-Bianca Suciu

PARTNERII PROIECTULUI



Co-funded by
the European Union

Introducere

Acest raport național analizează implementarea cadrului juridic privind protecția avertizorilor de integritate în România, urmărind atât mecanismele prevăzute de legislația în vigoare, cât și modul în care acestea funcționează în practică la nivelul administrației publice centrale și locale și al altor instituții publice relevante.

Scopul principal al raportului este de a evalua decalajul dintre cadrul de reglementare și aplicarea sa efectivă, prin analiza organizării canalelor de raportare, a utilizării acestora, a tipologiei cazurilor raportate și a mecanismelor de protecție a avertizorilor de integritate împotriva represaliilor. Raportul urmărește, de asemenea, să identifice principalele 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 perspectivele instituționale oficiale, care pot subestima dificultăți precum represaliile sau lipsa de încredere în sistem. Absența unor date naționale agregate limitează analiza comparativă. Nu în ultimul rând, nivelul scăzut al raportărilor în multe instituții îngreunează evaluarea efectivă a modului în care funcționează sistemul.

1) Evoluția cadrului legislativ privind avertizorii de integritate (cronologic)

Cadrul legislativ privind protecția avertizorilor de integritate din România a evoluat în mai multe etape, pornind de la un model național limitat, ulterior completat 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 a stabilit 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 eficiente de protecție, ceea ce a făcut ca aplicarea sa în practică să fie limitată și neuniformă.

Un moment de cotitură l-a reprezentat 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 și la sectorul privat, a instituit 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. Noile standarde europene au arătat limitele cadrului existent în România și au impus revizuirea legislației naționale în domeniu.

Directiva a fost transpusă prin **Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public**, care constituie în prezent principalul act normativ în domeniu. Aceasta extinde protecția atât la sectorul public, cât și la cel privat, instituie un sistem complet de raportare (internă, externă și publică), stabilește termene procedurale clare și introduce obligații explicite pentru instituțiile publice și entitățile private. Legea definește, de asemenea, rolul autorităților competente, în special al Agenției Naționale de

Integritate, ca autoritate centrală pentru canalul extern de raportare. Per ansamblu, Legea nr. 361/2022 înlocuiește și depășește cadrul anterior instituit prin Legea nr. 571/2004 și aliniază România la cerințele Directivei (UE) 2019/1937.

Un rol important în implementarea acestui cadru revine **Agenției Naționale de Integritate (ANI)**, instituția responsabilă în România de gestionarea canalului extern de raportare a avertizorilor de integritate. Prin Legea nr. 361/2022, ANI a primit responsabilități extinse, inclusiv primirea, înregistrarea, examinarea și direcționarea raportărilor, precum și furnizarea de informații și sprijin avertizorilor de integritate cu privire la drepturile lor 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 la unul mai amplu, de autoritate centrală în arhitectura de protecție a avertizorilor de integritate.

1.2. Domeniul de aplicare

Legea nr. 361/2022 stabilește un domeniu de aplicare extins, în conformitate cu Directiva (UE) 2019/1937, acoperind atât persoanele protejate, cât și tipurile de încălcări care pot face obiectul raportării. Potrivit legii, avertizorul de integritate este **„o persoană 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 relațiile clasice de muncă.

Legea se aplică tuturor persoanelor care obțin informații într-un context profesional, inclusiv angajaților, lucrătorilor independenți, acționarilor, membrilor organelor de conducere sau de supraveghere, voluntarilor, stagiarilor și persoanelor care lucrează sub coordonarea contractanților sau furnizorilor. În mod explicit, protecția se extinde și asupra persoanelor aflate în proces de recrutare sau ale căror relații profesionale au încetat, precum și asupra celor care formulează raportări anonime. Legea precizează, de asemenea, că protecția se aplică și divulgărilor publice, în condițiile prevăzute de actul normativ.

În ceea ce privește domeniul material de aplicare, legea definește „încălcările legii” într-un sens larg, acoperind atât dreptul național, cât și domeniile reglementate de dreptul Uniunii Europene. Textul legal se referă la încălcări „care constau în fapte ce constituie abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni ori care sunt contrare obiectului sau scopului legii”. În conformitate 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 încălcările care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene sau funcționarea pieței interne.**

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

Legea include, de asemenea, o serie de limitări importante, precizând că **nu afectează regimurile speciale privind informațiile clasificate, secretul profesional (inclusiv confidențialitatea relației avocat-client și secretul medical), deliberările judiciare sau normele de procedură penală**. Anumite raportări pot fi, de asemenea, excluse în domenii sensibile precum apărarea și securitatea.

1.3. Obligațiile legale pentru administrația publică

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 de integritate.

În primul rând, **toate instituțiile publice, indiferent de dimensiune, sunt obligate să instituie canale interne de raportare**. Acestea trebuie să permită transmiterea raportărilor în scris, verbal sau prin întâlniri față în față și să garanteze confidențialitatea identității avertizorului de integritate.

Instituțiile vizate de lege **au obligația de a desemna o persoană, un compartiment sau un terț responsabil cu gestionarea raportărilor, care are atribuții clare**: primirea și înregistrarea raportărilor, menținerea comunicării cu avertizorul de integritate, analizarea conținutului sesizării și dispunerea măsurilor ulterioare.

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 acestora pe site-ul instituției și afișarea lor la sediu. În practică, acest lucru presupune existența unor proceduri scrise, formulare standardizate, adrese de e-mail dedicate sau platforme online, precum și reguli clare privind fluxul de procesare a raportărilor.

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

Un element esențial al cadrului procedural instituit de lege 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 cu privire la măsurile adoptate în termen de maximum 3 luni. În situații justificate, termenul poate fi prelungit, însă instituția trebuie să informeze avertizorul de integritate cu privire la această prelungire. Aceste termene sunt obligatorii și reprezintă un standard minim de răspuns instituțional.

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

Per ansamblu, legea nu impune doar existența acestor mecanisme, ci și o modalitate standardizată de funcționare a acestora. Instituțiile publice trebuie să treacă de la o abordare formală la una operațională, în care procedurile sunt aplicate efectiv, personalul este instruit, iar raportările sunt gestionate într-un mod consecvent și previzibil.

1.4. Cadrul juridic pentru protecția împotriva represaliilor

Legea nr. 361/2022 stabilește un cadru detaliat de protecție împotriva represaliilor, în conformitate cu standardele prevăzute de Directiva (UE) 2019/1937. Potrivit legii, represaliile sunt definite ca „orice

acțiune sau omisiune directă ori indirectă, intervenită într-un context profesional, care este determinată de raportarea internă sau externă ori de divulgarea publică și care provoacă sau poate provoca prejudicii avertizorului de integritate” (art. 3 alin. (12)). Această definiție permite acoperirea unei game largi de situații, de la concediere sau retrogradare până la forme mai subtile, precum marginalizarea profesională sau afectarea reputației.

Protecția nu este limitată strict la avertizorul de integritate, ci se extinde asupra unui cerc mai larg de persoane. Astfel, legea include și „facilitatorii” (persoanele care sprijină raportarea), terții aflați în legătură cu avertizorul de integritate (colegi, membri ai familiei), precum și persoanele juridice deținute sau controlate de aceștia. Sunt protejați, de asemenea, avertizorii de integritate care au formulat raportări anonime și care 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 de integritate trebuie să intre în domeniul de aplicare al legii, să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile raportate erau adevărate la momentul transmiterii și să fi utilizat unul dintre canalele prevăzute de lege (raportare internă, externă sau divulgare publică). Mecanismele de protecție și măsurile reparatorii sunt aplicabile în măsura în care poate fi stabilită 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 de integritate cu privire la drepturile, procedurile și măsurile de protecție disponibile. ANI oferă îndrumare privind utilizarea canalelor de raportare și poate sprijini avertizorii de integritate în înțelegerea opțiunilor lor legale în cazul represaliilor, contribuind astfel la aplicarea efectivă a măsurilor de protecție.

1.5. Autorități competente și organisme de monitorizare

Legea nr. 361/2022 stabilește un sistem instituțional descentralizat, dar coordonat, pentru gestionarea raportărilor și aplicarea cadrului de protecție a avertizorilor de integritate. Noțiunea de „autoritate competentă” include atât autorități și instituții publice cu atribuții sectoriale relevante, cât și autorități cu rol general, precum Agenția Națională de Integritate. Legea prevede, de asemenea, posibilitatea redirectionării raportărilor către alte instituții competente, în funcție de natura încălcării raportate¹.

ANI joacă un rol central în sistemul de protecție a avertizorilor de integritate, fiind desemnată drept principalul canal extern de raportare. În acest sens, legea prevede organizarea, în cadrul ANI, a unei structuri specializate dedicate avertizorilor de integritate, alcătuită din inspectori de integritate responsabili cu 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 amplă de gestionare a mecanismelor de raportare și de protecție a avertizorilor de integritate²
³.

ANI trebuie, de asemenea, să faciliteze accesul la canalul extern de raportare, prin publicarea informațiilor relevante și punerea la dispoziție a unor instrumente pentru transmiterea raportărilor, atât nominale, cât și anonime. Instituția oferă, de asemenea, îndrumare generală privind utilizarea

¹ Legea 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/>

mecanismelor de raportare și poate sprijini avertizorii de integritate în înțelegerea cadrului juridic aplicabil⁴
5.

Implementarea legislației privind avertizorii de integritate este monitorizată și în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2021–2025 (SNA), coordonată de Ministerul Justiției. În cadrul SNA, 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, printre 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 prevede mecanisme directe de control sau sancționare, aceasta oferă un cadru pentru coordonarea și evaluarea modului în care legislația este aplicată în administrația publică, 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 progresele realizate (instituirea canalelor și elaborarea de ghiduri), cât și limitări semnificative, în special în ceea ce privește utilizarea efectivă a mecanismelor și capacitatea instituțională⁸.

1.6. Lacune sau ambiguități juridice identificate, relevante pentru implementare

Deși Legea nr. 361/2022 asigură un cadru juridic solid, aliniat cerințelor **Directivei (UE) 2019/1937**, principalele provocări identificate în România sunt legate de implementarea practică și funcționarea efectivă a mecanismelor existente.

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

Evaluările realizate în cadrul **Strategiei Naționale Anticorupție 2021–2025**, coordonată de Ministerul Justiției, confirmă această tendință și indică faptul că, în multe instituții publice, mecanismele de avertizare în interes public sunt implementate mai degrabă formal decât utilizate în mod efectiv. În unele cazuri, rapoartele instituționale indică absența totală a raportărilor sau a cazurilor de represalii, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la funcționalitatea reală a sistemului.¹⁰

Un alt aspect critic îl constituie nivelul scăzut de încredere în mecanismele de protecție, în special în ceea ce privește prevenirea represaliilor. Deși legea instituie garanții extinse, inclusiv o definiție largă a represaliilor și protecție pentru facilitatori și terți, aplicarea efectivă a acestor măsuri depinde în mare măsură de capacitatea instituțiilor. În practică, evaluările externe și analizele regionale indică faptul că

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>

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

avertizorii de integritate pot rămâne vulnerabili în etapele inițiale ale raportării, înainte ca măsurile de protecție prevăzute de lege să poată fi aplicate efectiv¹¹.

Există, de asemenea, ambiguități și provocări legate de aplicarea practică a cadrului procedural. Deși legea stabilește termene clare și obligații instituționale precise, rapoartele de monitorizare evidențiază variații semnificative între instituții în ceea ce privește implementarea, 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.

Per ansamblu, principala problemă nu ține de legislație, ci de aplicarea ei: multe instituții îndeplinesc formal cerințele legii, fără ca mecanismele create să fie utilizate efectiv. România dispune de un cadru legislativ complet, aliniat standardelor europene, însă eficacitatea acestuia depinde în mod esențial de consolidarea capacității instituționale, creșterea nivelului de încredere și dezvoltarea unei culturi organizaționale favorabile raportării încălcărilor legii.

3) Organizarea canalelor de raportare și cooperarea cu actorii externi

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 explică în mod explicit modalitățile de raportare, condițiile de protecție și etapele procesului.

În mod obișnuit, instituțiile publice oferă multiple canale interne de raportare, inclusiv adrese de e-mail dedicate, transmiterea prin poștă și posibilitatea raportării directe prin întâlniri programate. De exemplu, la nivelul Instituției Prefectului Județului Timiș, raportarea poate fi realizată prin e-mail, corespondență sau 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 opțiuni multiple pentru transmiterea sesizărilor.

Procedurile instituționale descriu în mod clar diferența dintre raportările nominale și cele anonime. În practică, raportările nominale permit o comunicare ulterioară între avertizorul de integritate și persoana desemnată, ceea ce facilitează clarificarea informațiilor și investigarea cazului. În schimb, raportările anonime sunt limitate din punct de vedere procedural: acestea 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 adesea explicate în mod explicit în procedurile publice ale instituțiilor.

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

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>

Procesul de analiză urmează, în majoritatea instituțiilor, un flux procedural similar: evaluarea inițială a admisibilității raportării, analiza pe fond a cazului și, dacă este necesar, transmiterea către alte autorități competente. Legea și procedurile instituționale prevăd obligația de a informa avertizorul de integritate într-un termen maxim de 3 luni (cu posibilitatea prelungirii până 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 pentru primirea și redirecționarea raportărilor. În practică, atunci când instituțiile constată că o raportare nu intră în sfera competenței lor, aceasta este transmisă către ANI sau către alte autorități competente (de exemplu, organisme de control sau organe de urmărire penală), fără divulgarea identității avertizorului de integritate, cu excepția situațiilor în care legea prevede altfel.

În ceea ce privește cooperarea cu actorii externi, aceasta se realizează în principal sub forma sesizărilor către autoritățile competente, însă nu este încă structurată sau instituționalizată într-o manieră consecventă. Interacțiunea cu organizațiile neguvernamentale, sindicatele 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 și publice, disponibilitatea mai multor canale de raportare și desemnarea explicită a persoanelor responsabile. Instituțiile care au integrat aceste elemente și care au experiență în domeniul controlului intern sau al conformității tind să gestioneze raportările într-un mod mai coerent.

Pe de altă parte, principalele blocaje identificate sunt legate de caracterul încă formal al implementării, numărul redus de raportări și lipsa experienței practice în gestionarea cazurilor. În anumite situații, procedurile sunt aplicate formal, fără a fi integrate efectiv în activitatea instituției, iar delimitarea competențelor între instituții poate genera întârzieri sau redirecționări succesive. De asemenea, limitările raportărilor anonime și lipsa unei comunicări continue cu avertizorii de integritate pot afecta eficiența investigațiilor și nivelul de încredere în sistem.

Per ansamblu, România dispune de un cadru procedural relativ bine definit și vizibil la nivel instituțional, însă cooperarea dintre actori și utilizarea efectivă a mecanismelor se află încă într-un proces de consolidare.

4) Rezultatele raportului

Statistici la nivel național

La nivel național, cele mai consistente date publice sunt disponibile pentru canalul extern gestionat de Agenția Națională de Integritate. Potrivit comunicărilor oficiale ale instituției, au fost înregistrate 47 de raportări externe în anul 2023 și 99 în anul 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.

În ceea ce privește canalele interne, nu există încă un sistem public consolidat de raportare agregată la nivel național. Introducerea recentă a formularelor standardizate de raportare către ANI, în baza Legii nr.

¹² Idem 9

361/2022, sugerează că acest sistem este încă în curs de dezvoltare, iar datele rămân fragmentate și dispersate la nivel instituțional¹³.

Date la nivel instituțional (nivel central, regional și local)

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

Administrațiile publice centrale

Datele colectate direct de la ministere cu expunere semnificativă și volum mare de activitate, în cadrul documentării realizate de CRPE pentru acest raport, oferă o imagine mai detaliată a funcționării mecanismelor interne.

De exemplu, la nivelul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA), au fost înregistrate **5 raportări în anul 2023 și 4 raportări în anul 2024**, toate nominale, fără raportări anonime. Temele raportate au vizat aspecte administrative concrete, precum proceduri cadastrale, autorizarea lucrărilor de construcții și repartizarea locuințelor, iar în urma analizei s-a constatat că sesizările nu îndeplineau condițiile legale pentru a fi încadrate ca avertizări în sensul Legii nr. 361/2022.

La nivelul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), datele indică o utilizare la fel de redusă, dar mai diversificată tematic: **5 raportări în anul 2023, 5 în anul 2024 și 1 în anul 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 fiind întemeiate, iar durata medie de soluționare a fost de aproximativ 3 luni.**

Un volum mai mare de raportări se observă la nivelul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, unde datele indică o creștere semnificativă în timp: **1 raportare în anul 2023, 5 în anul 2024, 34 în anul 2025 și 4 în anul 2026** (până la momentul raportării). Din total, 40 au fost nominale și 4 anonime, iar temele au inclus domenii precum mediul, fondurile europene, resursele umane și gestionarea deșeurilor.

În cazul Ministerului Afacerilor Interne, se observă o tendință ascendentă a numărului de raportări: **4 în anul 2023, 6 în anul 2024 și 25 în anul 2025, majoritatea fiind nominale.** Tematica principală diferă de cea întâlnită în alte instituții, fiind concentrată asupra managementului abuziv și îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu, iar procentul raportărilor confirmate este relativ redus (sub 10%).

Nivelul local și regional al administrațiilor publice

Potrivit rezultatelor cercetării realizate de CRPE, în urma analizei răspunsurilor oficiale la solicitările de informații de interes public transmise administrației publice locale, 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 formare este limitată sau inexistentă.

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

Consiliul Județean Timiș reprezintă o excepție marginală, cu o singură raportare în perioada analizată, care nu a vizat direct instituția.

La nivelul primăriilor marilor municipii, tendința generală rămâne similară. Mai multe primării (Cluj-Napoca, Oradea) nu au înregistrat nicio raportare. În alte cazuri, numărul raportărilor este foarte redus, cum este cazul municipiului Brașov (trei raportări în doi ani), fără confirmări ale caracterului întemeiat al acestora. Un exemplu suplimentar este Primăria Sectorului 1, unde au fost înregistrate doar două raportări în perioada analizată (2023–prezent), niciuna dintre acestea nefiind confirmată ca întemeiată. Una dintre raportări nu a îndeplinit condițiile minime prevăzute de lege, ceea ce a impus solicitarea de completări. Deși instituția a instituit o structură formală mai complexă (persoană desemnată și comisie de soluționare), atribuțiile sunt cumulate, iar programele de formare lipsesc.

Singura instituție care se detașează în mod clar de acest tipar rămâne Primăria Municipiului Timișoara, unde numărul raportărilor este semnificativ mai mare: 45 de raportări în decurs de doi ani.

Cu toate acestea, nici aici nu a fost confirmată nicio raportare, iar o parte semnificativă dintre sesizări nu s-au încadrat în domeniul de aplicare al legii. Un element relevant îl constituie și tipologia raportărilor, care este predominant administrativă (relații cu publicul, comportamentul angajaților, proceduri interne). Acest lucru sugerează că mecanismul este utilizat în practică mai degrabă ca un canal general de reclamații decât ca un instrument pentru raportarea unor încălcări grave ale legii.

În cadrul cercetării CRPE, o secțiune distinctă a fost dedicată universităților, în contextul în care, în ultimii ani, necesitatea existenței și utilizării efective a mecanismelor de avertizare în interes public în mediul academic a devenit tot mai evidentă. 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.

Astfel, rezultatele cercetării CRPE arată că, în mediul universitar, mecanismele există, dar nu sunt utilizate. Atât Universitatea Babeș-Bolyai, cât și Universitatea de Medicină și Farmacie „Grigore T. Popa” din Iași nu au înregistrat nicio raportare în perioada analizată, iar atribuțiile sunt cumulate, iar formarea profesională este limitată. Aceeași situație se regăsește și la Universitatea de Medicină și Farmacie „Carol Davila”, unde nu au fost înregistrate raportări în perioada 2023–2025.

Per ansamblu, datele la nivel instituțional confirmă o tendință clară: mecanismele de avertizare în interes public sunt, în general, implementate formal, însă utilizarea lor este redusă și distribuită neuniform între instituții.

Tematica raportărilor

Datele publice disponibile privind tematica raportărilor în România rămân limitate și nu permit o analiză cantitativă detaliată, însă cadrul legal și materialele oficiale oferă indicații clare cu privire la tipurile de încălcări care fac obiectul sesizărilor. Potrivit Legii nr. 361/2022, „încălcările 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 plus, ghidurile și materialele publicate de Agenția Națională de Integritate arată că raportările vizează frecvent situații precum conflicte de interese, utilizarea necorespunzătoare a fondurilor publice sau

¹⁴ Idem 1, Anexa nr. 2 și art. 2

europene, nereguli în procedurile de achiziții sau încălcări ale obligațiilor de integritate în instituțiile publice. Aceste domenii reflectă principalele riscuri de integritate identificate la nivel instituțional și în cadrul politicilor anticorupție.¹⁵

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

Per ansamblu, tiparele raportărilor din 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 îngreunează compararea 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 domeniile clasice de integritate. Acestea includ achizițiile publice, conflictele 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 diversificată și include domenii sectoriale, în timp ce în altele raportările sunt concentrate asupra problemelor de management și disciplină internă.
- La nivel local, profilul raportărilor este diferit. Acolo unde există raportări, acestea privesc în principal disfuncționalități administrative: relațiile cu cetățenii, comportamentul angajaților sau respectarea procedurilor interne. Cazuri precum cel al Primăriei Sectorului 1 evidențiază și o altă problemă: raportări care nu îndeplinesc cerințele minime prevăzute de lege sau care necesită clarificări suplimentare pentru a putea fi analizate.

Un alt element important îl reprezintă absența aproape totală a raportărilor în multe instituții, în special la nivel local și universitar. În aceste cazuri, nu poate fi identificată 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 în care există raportări este proporția ridicată a cazurilor neconfirmate. Acest lucru poate indica fie o utilizare încă incipientă a mecanismului, fie o înțelegere limitată a sferei sale de aplicare de către potențialii avertizori de integritate.

Per ansamblu, datele sugerează că mecanismul de avertizare se află încă într-o etapă timpurie de utilizare, iar modul în care mecanismul este utilizat diferă semnificativ de la o instituție la alta: în unele cazuri servește la semnalarea riscurilor de integritate, în altele funcționează mai degrabă ca un canal general de reclamații administrative, iar în multe instituții nu este utilizat deloc.

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

Procesul tipic

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

Procesul de gestionare a raportărilor este, în principiu, standardizat prin lege și prin procedurile instituționale:

1. **Primirea și înregistrarea raportării prin canale interne sau externe;**
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 autoritățile competente, dacă este cazul;**
6. **Furnizarea de feedback către avertizorul de integritate în termen de 3 luni (sau 6 luni în cazuri complexe);**
7. **Comunicarea rezultatului final într-un termen scurt după finalizarea procedurii.**

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

Variații instituționale

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

Observații cheie

Principala concluzie este că România dispune de cadrul și mecanismele prevăzute de lege, însă cu un grad redus de utilizare și cu o distribuție neuniformă 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 preponderent cazuri administrative sau de conformitate, altele (precum Ministerul Afacerilor Interne) 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 încă incipientă a mecanismului, fie o înțelegere limitată a cadrului legal de către potențialii avertizori de integritate. În același timp, există instituții în care raportările confirmate generează acțiuni concrete (transmiterea către ANI, comisii disciplinare sau alte autorități), indicând începutul unei utilizări funcționale a sistemului.

5) Măsuri de protecție și sprijin pentru avertizorii de integritate

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

Tratamentul raportărilor anonime

Raportările anonime sunt permise, inclusiv prin canalul extern gestionat de Agenția Națională de Integritate. Cu toate acestea, în practică: nu permit comunicarea ulterioară cu avertizorul de integritate, nu beneficiază de protecția deplină prevăzută de lege și nu permit furnizarea de informații privind evoluția sau rezultatul cazului. Această limitare poate reduce eficiența investigațiilor și poate descuraja utilizarea canalelor, în special în mediile în care riscul de identificare este ridicat.

Măsuri împotriva represaliilor

Legea nr. 361/2022 interzice în mod explicit orice formă de represalii împotriva avertizorilor de integritate, fie directe, fie indirecte. În practică, acest lucru înseamnă că un avertizor de integritate nu poate fi sancționat, concediat, retrogradat sau supus unor presiuni ori unui tratament discriminatoriu ca urmare a unei raportări efectuate în conformitate cu legea.

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

Legea prevede, de asemenea, forme de sprijin practic, precum accesul la asistență juridică gratuită în anumite proceduri, aspect deosebit de important în contextul în care avertizorii de integritate pot intra în litigiu cu instituțiile sau angajatorii.

Per ansamblu, cadrul legal oferă instrumente solide de protecție, aliniate 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 integritate de a utiliza efectiv aceste mecanisme de protecție și de a obține măsurile reparatorii prevăzute de lege.

Măsuri de sprijin

Sprijinul instituțional este oferit în principal de Agenția Națională de Integritate, care furnizează: consiliere confidențială (prin e-mail, telefon și întâlniri), ghiduri și materiale informative, activități de formare și de conștientizare. În cadrul Strategiei Naționale Anticorupție, aceste măsuri au fost completate prin sesiuni de formare și instrumente metodologice destinate instituțiilor.

Experiențe raportate privind represaliile

În unele rapoarte instituționale (de exemplu, în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție), 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 sau 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, Apelor și Pădurilor și Ministerul Afacerilor Interne au comunicat în mod explicit absența unor astfel de cazuri în evidențele lor.

Mecanisme de monitorizare

Nu există încă un sistem public consolidat pentru monitorizarea represaliilor la nivel național. Evaluările din cadrul Strategiei Naționale Anticorupție și rapoartele Agenției Naționale de Integritate oferă o imagine generală, însă nu urmăresc în mod sistematic parcursul cazurilor sau rezultatele acestora în instanță.

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

Realizări și provocări privind protecția 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 academic, nu au fost înregistrate raportări în perioada analizată. Chiar și în instituțiile în care există raportări, volumul acestora este redus și distribuit neuniform. Această situație sugerează fie un nivel scăzut de încredere în mecanismele existente, fie o lipsă de informare și familiarizare cu acestea.

O a doua provocare importantă este caracterul predominant formal al implementării. Deși majoritatea instituțiilor au elaborat 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 formare 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 de integritate. 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 în interes public și alte tipuri de reclamații 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 absența 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 solide de protecție, inclusiv confidențialitatea și inversarea sarcinii probei în cazul represaliilor.

În al doilea rând, la nivel instituțional se observă progrese vizibile în 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 mai multă experiență (în special unele ministere), se observă că raportările acoperă o gamă mai largă de situații, iar capacitatea de gestionare a cazurilor este mai bună.

Un alt element pozitiv îl constituie existența unui canal extern de raportare gestionat la nivel central de ANI, precum și integrarea temei în Strategia Națională Anticorupție. Aceste mecanisme contribuie la coordonarea sistemului și la dezvoltarea unor standarde comune.

Per ansamblu, România dispune de toate elementele necesare pentru un sistem funcțional, însă principala provocare e rămâne ca aceste mecanisme să nu existe doar pentru îndeplinirea cerințelor legale, ci să fie cunoscute și utilizate în practică

6) Concluzii

Raportul arată că România a înregistrat 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 scăzut în majoritatea instituțiilor, iar distribuția acestora este neuniformă. 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 temelor raportate. În schimb, la nivel local și în mediul academic, mecanismele sunt în mare măsură neutilizate, în pofida 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 clasice de integritate până la disfuncționalități administrative, ceea ce reflectă o utilizare neuniformă a instrumentului.

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

Per ansamblu, principala concluzie este că România dispune de un sistem funcțional la nivel formal, însă acesta se află încă într-o etapă incipientă de utilizare. Pentru ca sistemul să funcționeze efectiv, este nevoie de mai multă încredere în mecanismele de raportare, de instituții mai bine pregătite să gestioneze cazurile și de o mai bună informare cu privire la drepturile și opțiunile avertizorilor. Exemple de bună practică și utilizarea efectivă a canalelor de raportare pot contribui, la rândul lor, la creșterea încrederii în sistem



**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.