

Avertizorii de integritate în practică

Raport comparativ privind implementarea Directivei privind avertizorii în interes public în Italia, România, Estonia, Letonia și Polonia

Universitatea din Torino

Partenerii de proiect



Avertizorii de integritate

Raport comparativ privind implementarea Directivei privind avertizorii în interes public în Italia, România, Estonia, Letonia și Polonia



Co-funded by
the European Union

Rezumat executiv

Acest raport comparativ evaluează implementarea practică a **Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii** („Directiva privind avertizorii în interes public”) în cinci state membre ale UE: Italia, România, Estonia, Letonia și Polonia. Raportul se bazează pe cinci rapoarte naționale, elaborate în cadrul proiectului WAKE-UP, în perioada ianuarie–aprilie 2026.

Cele cinci state membre au transpus Directiva privind avertizorii de integritate în ritmuri foarte diferite. Letonia a adoptat prima lege privind avertizorii în interes public din 2018, actualizând-o ulterior de două ori (2022, 2026). România a transpus Directiva în 2022, prin Legea nr. 361/2022. Italia a făcut acest lucru în 2023, prin Decretul legislativ nr. 24/2023. Estonia a transpus Directiva abia la 1 septembrie 2024, iar Polonia - ultimul stat membru al Uniunii Europene care s-a conformat - în iunie 2024, după o întârziere de trei ani și sub amenințarea unor sancțiuni financiare semnificative impuse de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Aceste puncte de plecare diferite influențează gradul de maturitate al practicilor naționale, însă nu conduc la rezultate proporțional diferite. Chiar și Letonia, statul cu cea mai îndelungată experiență, constată că doar aproximativ o treime dintre sesizări sunt confirmate ca avertizări întemeiate și împărtășește aceeași problemă centrală ca celelalte state analizate: utilizarea redusă a mecanismelor de raportare.

Cele cinci rapoarte utilizează metodologii parțial diferite - cercetare documentară și solicitări de informații de interes public în România, precum și interviuri calitative cu persoanele responsabile de gestionarea canalelor de raportare și cu alți actori relevanți în Italia (12 interviuri), Letonia (20), Polonia (10, completate de o componentă paralelă privind percepțiile) și Estonia (16). Cu toate acestea, toate ajung la aceeași concluzie: în toate cele cinci state, cadrul legislativ este în prezent, în linii mari, aliniat Directivei, însă funcționarea practică a sistemului evidențiază un decalaj semnificativ între prevederile legale și implementarea efectivă.

Din analiza comparativă reies cinci concluzii comune.

1. Numărul raportărilor este, în general, redus și distribuit inegal între instituții, un număr considerabil de autorități publice neînregistrând nicio raportare relevantă.
2. Multe sesizări vizează conflicte interpersonale, nemulțumiri legate de resursele umane și alte aspecte procedurale, mai degrabă decât încălcările de integritate pe care Directiva urmărea să le aducă la lumină.
3. Confidențialitatea reprezintă principalul mecanism de protecție în toate cele cinci țări, în timp ce monitorizarea structurată a represaliilor, măsurile de sprijin și accesul la asistență juridică rămân insuficient dezvoltate.
4. Barierele culturale - stigma asociată „turnătorului” în Polonia, Estonia și România, precum și cultura organizațională închisă și preferința pentru canalele ierarhice în Italia și Letonia - reprezintă obstacolul cel mai frecvent, menționat în toate rapoartele.
5. Societatea civilă și sindicatele sunt slab integrate în arhitectura sistemelor de avertizare în interes public din toate cele cinci state, cu excepția parțială a Italiei (unde există un registru dedicat organizațiilor din sectorul neguvernamental) și a Letoniei (prin Transparency International Latvia / Delna).

În același timp, rapoartele identifică o serie de particularități naționale care nu permit generalizări excesive. Italia și România au investit în autorități centrale specializate (ANAC și ANI) și în platforme digitale sofisticate pentru raportare. Letonia este singurul stat care nu

permite transmiterea de avertizări anonime în temeiul Legii privind avertizorii în interes public (deși KNAB, *Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs* - Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției din Letonia, acceptă raportări anonime privind încălcări ale legii). Polonia evidențiază un fenomen remarcabil de „regres tehnologic”, prin revenirea la canale analogice, plicuri sigilate și seifuri fizice, determinată de lipsa de încredere în departamentele interne de IT. Estonia a ales în mod deliberat să limiteze domeniul de aplicare al legii sale la încălcările dreptului Uniunii Europene, ceea ce creează confuzie în rândul angajaților și reduce utilitatea practică a sistemului pentru problemele obișnuite de la nivel național.

Analiza comparativă se încheie cu patru seturi de recomandări adresate instituțiilor Uniunii Europene, statelor membre, entităților cu responsabilități în gestionarea avertizărilor de integritate și organizațiilor societății civile. Printre prioritățile comune se numără **clarificarea relației dintre avertizarea în interes public și plângerile administrative obișnuite, asigurarea examinării pe fond a raportărilor anonime credibile, investiții în campanii de informare, formare și reducere a stigmatizării, consolidarea monitorizării represaliilor, asigurarea accesului gratuit la asistență juridică și sprijin psihologic, precum și crearea unor mecanisme de cooperare între instituții pentru schimbul de studii de caz anonimizate și armonizarea practicilor.**

1. Introducere

1.1 Scopul și justificarea analizei comparative

Directiva (UE) 2019/1937 a fost adoptată pentru a depăși fragmentarea anterioară a regimurilor naționale de protecție a avertizorilor în interes public și pentru a stabili un standard minim comun la nivelul Uniunii Europene.

La cinci ani de la intrarea sa în vigoare și, în cazul unor state membre, la doar câteva luni după transpunerea în legislația națională, a devenit posibil și necesar -să evaluăm dacă sistemul funcționează efectiv și în ce măsură își atinge obiectivele.

inci analize naționale care constituie baza empirică a acestei evaluări comparative au fost elaborate tocmai cu acest scop: acela de a surprinde atât arhitectura formală a sistemului, cât și modul în care avertizarea în interes public funcționează în practică în administrația publică, întreprinderile de stat, instituțiile medicale și universitare, companiile private și, acolo unde este relevant, în sectorul neguvernamental.

Obiectivele analizei comparative

În primul rând, raportul comparativ urmărește să identifice convergențele și diferențele dintre cele cinci sisteme naționale, evidențiind atât tiparele comune care apar în contexte juridice și instituționale foarte diferite, cât și caracteristicile specifice fiecărei țări.

În al doilea rând, își propune să transforme această analiză într-un set de recomandări de politici publice aplicabile, adresate actorilor aflați în poziția de a reduce decalajul dintre cadrul legislativ și implementarea practică, de la Comisia Europeană până la persoanele responsabile de gestionarea raportărilor într-o primărie de mici dimensiuni.

1.2 Domeniul de aplicare: țările analizate, perioada și sectoarele vizate

Cele cinci state membre analizate - Italia, România, Estonia, Letonia și Polonia - au fost selectate astfel încât să reflecte o diversitate relevantă de tradiții juridice (sisteme de drept civil care au adoptat strategii diferite de transpunere), culturi administrative (centralizate versus descentralizate) și parcursuri instituționale (state fondatoare ale Uniunii Europene și

state care au aderat după 2004, inclusiv trei țări cu un puternic trecut post-sovietic, care continuă să influențeze cultura organizațională și nivelul de încredere în instituții).

Analiza acoperă perioada cuprinsă între adoptarea legislației naționale relevante și data-limită utilizată pentru elaborarea rapoartelor naționale care stau la baza acestui studiu (martie 2026).

Din punct de vedere sectorial, comparația include administrația publică centrală și locală, ministere, întreprinderi de stat, universități, spitale, municipalități mari și mici și, într-o măsură mai redusă, dar totuși semnificativă, sectorul privat și organizațiile societății civile.

1.3 Metodologie și surse

Prezentul raport comparativ reprezintă o analiză secundară a celor cinci rapoarte naționale elaborate în cadrul proiectului WAKE-UP. Metodologiile utilizate la nivel național nu sunt pe deplin uniforme.

Rapoartele privind Italia, Letonia, Polonia și Estonia au la bază interviuri calitative semi-structurate cu persoanele responsabile de gestionarea canalelor de raportare, completate de analiza cadrului legislativ și a datelor instituționale disponibile public.

Eșantionul italian cuprinde 12 interviuri, cel leton 20, cel estonian 16, iar cel polonez 10. În cazul României, informațiile au fost obținute prin răspunsuri extinse la solicitări formulate în baza legislației privind liberul acces la informațiile de interes public (21) și interviuri structurate cu experți (3).

Raportul privind România se bazează în principal pe cercetare documentară - rapoarte oficiale și comunicate de presă ale Agenției Naționale de Integritate (ANI), rapoarte de monitorizare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2021–2025 - completate de solicitări oficiale de informații de interes public transmise ministerelor, consiliilor județene, primăriilor și universităților.

Pentru elaborarea analizei comparative, echipa de proiect a armonizat structura celor cinci rapoarte într-o grilă comună de analiză (cadrul legislativ – canale de raportare – practică – protecție – provocări – puncte forte) și a analizat comparativ fiecare dintre aceste dimensiuni, evidențiind atât concluziile comune, cât și diferențele specifice fiecărei țări. În situațiile în care metodologiile utilizate diferă semnificativ, raportul indică explicit această asimetrie, fără a crea comparații artificiale.

1.4 Limitările analizei

Acest exercițiu comparativ este afectat de trei limitări principale: În primul rând, diferențele dintre metodologiile utilizate la nivel național. În al doilea rând, datele disponibile provin în mare măsură din raportările instituțiilor însele, ceea ce poate conduce la subestimarea unor fenomene precum represaliile, presiunile informale sau utilizarea canalelor informale de raportare. Prin urmare, absența cazurilor de represalii din evidențele instituționale nu trebuie interpretată ca o dovadă că astfel de situații nu există.

În al treilea rând, sistemul polonez funcționează de doar câteva luni, iar cel estonian este operațional doar din septembrie 2024. În consecință, observațiile privind aceste două state descriu sisteme aflate încă într-o etapă de consolidare, și nu mecanisme deja stabilizate.

1.5 Structura raportului

Secțiunea 2 prezintă cadrul european în raport cu care sunt evaluate sistemele naționale.

Secțiunea 3 compară cele cinci cadre legislative naționale, de la reglementările existente înaintea Directivei până la lacunele identificate în prezent.

Secțiunea 4 analizează modul în care sunt organizate, în practică, canalele de raportare, acordând o atenție deosebită soluțiilor tehnologice și cooperării dintre instituții.

Secțiunea 5 examinează practica raportării - volumul sesizărilor, temele abordate, rezultatele obținute și fenomenul utilizării reduse a mecanismelor de avertizare.

Secțiunea 6 analizează modul în care funcționează în practică mecanismele de protecție, inclusiv tratamentul aplicat raportărilor anonime și eficiența căilor de atac judiciare.

Secțiunea 7 reunește principalele provocări și puncte forte identificate în cele cinci rapoarte.

Secțiunea 8 oferă o sinteză comparativă și o prezentare succintă a fiecărei țări.

Secțiunea 9 formulează patru seturi de recomandări de politici publice, iar Secțiunea 10 prezintă concluziile raportului.

Anexele includ tabele comparative și o notă metodologică.

2. Cadrul european: Directiva (UE) 2019/1937 ca punct comun de referință

2.1 Principalele prevederi ale Directivei

Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii reprezintă primul instrument orizontal adoptat de Uniunea Europeană în domeniul avertizării în interes public.

La baza Directivei stă o idee simplă: persoanele care lucrează într-o organizație sunt, de regulă, primele care află despre încălcări ce afectează interesul public și vor fi dispuse să le raporteze doar dacă beneficiază de o protecție reală împotriva represaliilor.

Înainte de adoptarea Directivei, nivelul de protecție acordat avertizorilor varia considerabil între statele membre. Unele ofereau garanții solide doar în anumite sectoare, altele limitau protecția la funcționarii publici, iar un al treilea grup nu dispunea de niciun cadru legislativ specific.

Directiva urmărește armonizarea acestei situații prin stabilirea unor standarde minime comune în trei domenii esențiale: cine beneficiază de protecție, prin ce canale pot fi făcute raportările și ce mecanisme protejează persoanele care raportează împotriva consecințelor negative. Domeniul de aplicare al Directivei este în mod deliberat foarte larg.

Protecția nu vizează doar salariații, ci și persoanele care desfășoară activități independente, actionarii, membrii organelor de administrare și supraveghere, voluntarii, stagiarii remunerați și neremunerați, precum și orice persoană care lucrează sub supravegherea și coordonarea contractanților, subcontractanților sau furnizorilor.

Protecția se extinde și asupra persoanelor aflate în etapa de recrutare, înainte de începerea raportului de muncă, precum și asupra celor ale căror raporturi profesionale au încetat. De asemenea, sunt protejați facilitatorii, terții aflați în legătură cu avertizorul (cum ar fi colegii sau membrii familiei) și entitățile juridice deținute sau asociate acestuia.

Domeniul material de aplicare include: încălcări din domenii specifice ale dreptului Uniunii, precum achizițiile publice, serviciile financiare și prevenirea spălării banilor, siguranța produselor, siguranța transporturilor, protecția mediului, protecția împotriva radiațiilor și siguranța nucleară, siguranța alimentară, sănătatea publică, protecția consumatorilor, protecția

vieții private și a datelor cu caracter personal, securitatea rețelelor și a sistemelor informatice, încălcările care afectează interesele financiare ale Uniunii și încălcările legate de piața internă.

Statele membre au posibilitatea expresă de a extinde aceste mecanisme de protecție și asupra altor domenii prin legislația națională de transpunere.

2.2 Obligațiile comune de transpunere

Directiva instituie o arhitectură a raportării structurată pe trei paliere: canale interne în cadrul entităților obligate, canale externe gestionate de autoritățile competente și divulgarea publică, ca soluție de ultimă instanță.

Instituțiile publice și entitățile private de mari dimensiuni (cu peste 50 de angajați, cu anumite excepții sectoriale) au obligația de a institui canale interne de raportare și de a desemna persoane impartiiale responsabile de gestionarea acestora.

Directiva stabilește termene obligatorii: confirmarea primirii raportării în termen de șapte zile și transmiterea unui răspuns în termen de trei luni, termen care poate fi prelungit până la șase luni în cazuri justificate.

Totodată, aceasta impune respectarea strictă a confidențialității identității persoanei care raportează și interzice orice formă de represalii, inclusiv concedierea, retrogradarea, refuzul accesului la formare profesională, afectarea reputației sau orice altă măsură nefavorabilă.

Directiva introduce și inversarea sarcinii probei: în cadrul litigiilor privind prejudiciile suferite după efectuarea unei raportări, angajatorul trebuie să demonstreze că măsura adoptată nu are legătură cu raportarea.

Statele membre au obligația de a desemna autorități competente, de a se asigura că acestea sunt independente și dispun de resurse suficiente și de a prevedea sancțiuni eficiente, proporționale și cu efect de descurajare pentru represalii, încălcarea confidențialității și împiedicarea raportării.

2.3 Grila de analiză utilizată în această comparație

Pornind de la structura Directivei, prezentul raport compară cele cinci sisteme naționale pe baza a șapte dimensiuni:

1. cadrul legislativ și calendarul transunerii;
2. domeniul de aplicare personal și material;
3. arhitectura canalelor de raportare;
4. termenele procedurale și confidențialitatea;
5. protecția împotriva represaliilor;
6. autoritățile competente și mecanismele de supraveghere;
7. lacunele juridice și practice identificate.

Pentru fiecare dintre aceste dimensiuni, analiza examinează mai întâi gradul de aliniere formală la Directivă, iar apoi modul în care normele funcționează în practică, pe baza concluziilor formulate în cele cinci rapoarte naționale.

3. Analiza comparativă a cadrelor legislative naționale

3.1 Legislația existentă anterior și modalitățile de transpunere

Cele cinci state membre analizate au pornit de la contexte legislative foarte diferite în momentul transunerii Directivei.

Italia s-a numărat printre statele pionier în domeniu, adoptând Legea nr. 190/2012 (așa-numita lege anticorupție) și ulterior Legea nr. 179/2017, prin care protecția avertizorilor în interes public a fost extinsă și asupra sectorului privat și a fost introdus principiul inversării sarcinii probei.

Sistemul italian era deja construit în jurul Responsabilului pentru prevenirea corupției și transparență (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – RPCT) și al Autorității Naționale Anticorupție (ANAC). În acest context, transpunerea Directivei prin Decretul legislativ nr. 24/2023 a reprezentat mai degrabă o consolidare și sistematizare a cadrului existent decât o reformă de fond.

România dispunea anterior de Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii. Totuși, acest cadru era limitat exclusiv la sectorul public și nu prevedea canale oficiale de raportare sau mecanisme eficiente de protecție.

Directiva a fost transpusă prin Legea nr. 361/2022, care a instituit un sistem complet de raportare și a confirmat rolul Agenției Naționale de Integritate (ANI) ca principală autoritate externă competentă.

Letonia a adoptat prima Lege privind avertizorii în interes public în octombrie 2018, aceasta intrând în vigoare în mai 2019. Cadrul era deja unul avansat, iar noua lege adoptată în 2022 (în vigoare din februarie 2022) a avut rolul de a-l alinia pe deplin cerințelor Directivei.

Ulterior, la 1 martie 2026, au intrat în vigoare noi modificări legislative, prin care punctul național de contact pentru avertizori a fost transferat de la Cancelaria de Stat către Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (KNAB), a fost introdusă răspunderea pentru divulgarea ilegală a informațiilor privind avertizarea în interes public și au fost extinse definițiile noțiunilor de „îndeplinire a atribuțiilor de serviciu” și „persoană asociată”.

Estonia nu dispunea anterior de o lege dedicată avertizorilor în interes public.

Legea privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii Europene în context profesional a intrat în vigoare la 1 septembrie 2024. Legislatorul estonian a optat în mod deliberat pentru un domeniu de aplicare restrâns, limitând protecția la încălcările dreptului Uniunii Europene și excluzând, în principiu, aspecte exclusiv interne precum corupția, fraudă sau hărțuirea la locul de muncă, în măsura în care acestea nu au legătură cu dreptul UE.

Polonia a fost ultimul stat membru care a transpus Directiva.

Legea din 14 iunie 2024 privind protecția avertizorilor în interes public a fost adoptată la aproape trei ani după expirarea termenului limită de transpunere (17 decembrie 2021), după ce Curtea de Justiție a Uniunii Europene a impus Poloniei o sumă forfetară de 7 milioane de euro și penalități zilnice de 40.000 de euro.

Raportul național polonez descrie legea rezultată drept „un cadru profund tehnocratic”, adoptat sub presiunea constrângerilor legislative europene, cu efecte care depășesc textul legii și influențează modul în care aceasta este implementată la nivel național.

3.2 Calendarul transunerii și gradul de conformitate

Din punct de vedere formal, legislația celor cinci state respectă în prezent standardele minime prevăzute de Directivă.

Cronologia transpunerii este însă foarte diferită (Letonia – 2018/2022/2026; România – 2022; Italia – 2023; Estonia – septembrie 2024; Polonia – iunie 2024), iar acest lucru produce două efecte importante.

În primul rând, influențează timpul disponibil pentru dezvoltarea practicilor instituționale, formarea persoanelor responsabile și consolidarea jurisprudenței. Din această perspectivă, Letonia și Italia se află într-un stadiu de dezvoltare mai avansat decât Estonia și Polonia.

În al doilea rând, contextul politic în care a avut loc transpunerea lasă urme asupra implementării ulterioare. Raportul polonez arată în mod explicit că transpunerea relativ minimalistă al legii este rezultatul presiunii generate de necesitatea evitării sancțiunilor europene, ceea ce a împiedicat desfășurarea unei dezbateri publice reale. Într-o măsură mai redusă, aceeași observație poate fi făcută și în cazul României: deși cadrul legislativ este solid, utilizarea lui la nivel instituțional rămâne limitată.

3.3 Domeniul de aplicare

În ceea ce privește domeniul de aplicare cele cinci state sunt, în mare măsură, aliniate Directivei.

Pe lângă salariați, toate cele cinci sisteme acordă protecție persoanelor care desfășoară activități independente, acționarilor, membrilor organelor de conducere sau supraveghere, voluntarilor și stagiatorilor, persoanelor aflate în proces de recrutare sau ale căror raporturi profesionale au încetat, precum și persoanelor care își desfășoară activitatea prin intermediul subcontractanților și furnizorilor.

Italia și România extind în mod expres protecția și asupra facilitatorilor, colegilor și altor terți conectați avertizorului („protecție indirectă”), precum și asupra entităților juridice deținute sau controlate de acesta.

Modificările adoptate în Letonia în 2026 consacră aceeași abordare, prin extinderea definiției noțiunii de „persoană asociată”, astfel încât aceasta să includă facilitatorii și entitățile juridice care îi sprijină pe avertizori.

În Polonia, protecția se aplică și persoanelor care lucrează în baza contractelor civile, inclusiv contractelor de prestări servicii și relațiilor B2B, utilizate pe scară largă în această țară.

Diferențele sunt mai pronunțate în ceea ce privește domeniul de aplicare material.

Decretul italian utilizează o definiție amplă a noțiunii de „încălcare”, incluzând fapte administrative, contabile, civile și penale, atât timp cât acestea aduc atingere interesului public sau integrității entității în cauză.

Legea nr. 361/2022 din România acoperă abateri disciplinare, contravenții și infracțiuni din toate domeniile prevăzute de Directivă.

Legea letonă permite raportarea oricăror încălcări care afectează interesul public și identifică în mod expres douăzeci și trei de domenii distincte, de la corupție și evaziune fiscală până la siguranța construcțiilor, ceea ce o transformă într-unul dintre cele mai extinse cadre legislative dintre cele analizate.

Legea poloneză identifică 17 domenii principale. Cu toate acestea, legiuitorul a decis să nu includă dreptul muncii, în sens larg, în lista obligatorie a domeniilor protejate, lăsând această

decizie la aprecierea fiecărei entități. Această opțiune a fost criticată atât de sindicate, cât și de specialiști în dreptul muncii.

Estonia adoptă abordarea opusă. Legea estoniană protejează exclusiv raportările privind încălcări ale dreptului Uniunii Europene, ceea ce înseamnă că probleme precum furtul, fraudă, conflictele de interese în domenii care nu intră sub incidența dreptului UE sau violența la locul de muncă pot rămâne în afara mecanismului de protecție.

Mai mulți participanți la interviurile realizate în Estonia au declarat că această limitare generează confuzie în rândul angajaților, care nu știu întotdeauna dacă problema pe care doresc să o semnaleze este sau nu eligibilă pentru protecția oferită de lege.

3.4 Arhitectura canalelor de raportare

Toate cele cinci sisteme reproduc structura pe trei niveluri prevăzută de Directivă: canale interne în cadrul entităților obligate, canale externe gestionate de autorități competente sau, în anumite situații, de organizații ale societății civile și divulgarea publică, ca ultimă opțiune. Cu toate acestea, relația dintre canalele interne și cele externe diferă de la un stat la altul.

Italia reprezintă un caz aparte, deoarece legislația exprimă în mod explicit o preferință pentru utilizarea canalelor interne.

Avertizorii pot utiliza canalul extern administrat de ANAC numai atunci când canalul intern nu există sau nu funcționează, când există riscul unor represalii ori atunci când există un pericol clar și iminent pentru interesul public. Celelalte patru state urmează abordarea permisivă prevăzută de Directivă, care lasă avertizorului posibilitatea de a alege între canalul intern și cel extern.

În toate cele cinci state, divulgarea publică este tratată ca o soluție de ultimă instanță și este permisă doar atunci când canalele interne și externe nu au funcționat sau atunci când există un pericol grav și iminent pentru interesul public. Niciunul dintre cele cinci rapoarte nu identifică un număr semnificativ de cazuri de divulgare publică.

3.5 Termene procedurale și obligațiile privind confidențialitatea

În ceea ce privește termenele procedurale, cele cinci sisteme sunt aliniate în mod strict și uniform la prevederile Directivei: confirmarea primirii raportării trebuie transmisă în termen de șapte zile, iar feedbackul trebuie oferit în termen de trei luni, cu posibilitatea prelungirii până la șase luni, în cazuri justificate.

Letonia introduce o etapă suplimentară: în termen de 10 zile (7 zile pentru evaluare și încă trei pentru comunicare), persoana care a transmis sesizarea trebuie informată dacă aceasta îndeplinește condițiile pentru a fi încadrată ca avertizare în interes public.

Rapoartele din Italia, Letonia și Estonia confirmă că termenul de șapte zile este, în general, respectat și, în multe cazuri, chiar depășit în sens pozitiv, răspunsurile fiind transmise mai rapid.

Raportul polonez arată că termenul este respectat din punct de vedere formal, însă atrage atenția asupra faptului că, în numeroase instituții, procedura nu avansează dincolo de această etapă, deoarece nu sunt primite raportări care să intre efectiv sub incidența legii.

Confidențialitatea este reglementată în termeni similari în toate cele cinci sisteme.

Identitatea avertizorului nu poate fi divulgată fără acordul acestuia, cu excepția situațiilor expres prevăzute de lege, iar accesul la informațiile privind raportarea este limitat strict la persoanele autorizate.

În practică, toate cele cinci rapoarte descriu utilizarea acelorași mecanisme de protecție: pseudonimizarea datelor, acces restricționat, registre separate, evidența accesărilor și, acolo unde sunt utilizate platforme digitale, sisteme de criptare end-to-end.

3.6 Protecția împotriva represaliilor și inversarea sarcinii probei

Toate cele cinci acte normative interzic represaliile într-o manieră largă, indiferent dacă acestea sunt directe sau indirecte, formale sau informale. Legislațiile naționale oferă și o listă orientativă a măsurilor considerate represalii, incluzând concedierea, retrogradarea, reducerea remunerației, refuzul accesului la formare profesională, referințele profesionale negative, hărțuirea și afectarea reputației.

Toate cele cinci sisteme consacră, de asemenea, principiul inversării sarcinii probei: în orice litigiu privind o măsură nefavorabilă adoptată după efectuarea unei raportări, angajatorului sau instituției îi revine obligația de a demonstra că măsura respectivă nu are legătură cu avertizarea în interes public.

Diferențe apar în ceea ce privește remediile disponibile.

Legislația italiană și cea poloneză prevăd în mod expres nulitatea actelor represive și posibilitatea reintegrării în funcție. În Italia sunt prevăzute și măsuri provizorii și măsuri cu caracter preventiv, iar ANAC dispune de competența de a aplica sancțiuni administrative importante pentru încălcarea obligațiilor privind confidențialitatea, exercitarea de represalii sau neînstituirea canalelor de raportare.

În România, avertizorii au dreptul să solicite despăgubiri și să obțină suspendarea în instanță a măsurilor considerate represalii.

Polonia merge mai departe și introduce sancțiuni penale, inclusiv pedepse cu închisoarea de până la trei ani pentru împiedicarea intenționată a raportării, încălcarea confidențialității sau exercitarea unor represalii fizice.

Modificările legislative adoptate în Letonia în 2026 instituie o răspundere specifică pentru divulgarea ilegală a informațiilor privind avertizările în interes public.

În Estonia sunt prevăzute sancțiuni pentru împiedicarea raportării, încălcarea confidențialității și exercitarea de represalii, însă raportul național atrage atenția asupra unei lacune importante: legea nu sancționează instituțiile care nu creează canale de raportare și nici pe cele care nu respectă termenele procedurale.

3.7 Autoritățile competente și mecanismele de supraveghere

Arhitectura instituțională a mecanismelor de supraveghere externă diferă semnificativ între cele cinci state.

Italia utilizează un model centralizat construit în jurul Autorității Naționale Anticorupție (ANAC), care îndeplinește simultan rolul de autoritate competentă pentru primirea raportărilor externe, autoritate de supraveghere a aplicării Decretului legislativ și autoritate cu atribuții de sancționare.

Activitatea ANAC este completată de ghiduri metodologice care au atât un rol de orientare, cât și unul de interpretare a legislației.

România utilizează, la rândul său, un model centralizat, având Agenția Națională de Integritate (ANI) ca autoritate responsabilă pentru gestionarea canalului extern de raportare și pentru acordarea de consiliere avertizorilor în interes public.

Acest rol este completat de Strategia Națională Anticorupție (SNA), coordonată de Ministerul Justiției, care asigură monitorizarea periodică a implementării sistemului.

În Letonia, punctul național de contact a fost transferat recent către KNAB, consolidând expertiza într-o instituție deja specializată în prevenirea corupției.

În Polonia, Avocatul Poporului (Rzecznik Praw Obywatelskich) ocupă poziția centrală în sistemul extern, alături de ministere și inspectorate sectoriale.

Acest rol central generează un număr ridicat de sesizări - aproape 690 de cazuri în prima perioadă analizată din 2025, dintre care aproximativ 32% au fost considerate întemeiate - însă expune instituția și unui volum considerabil de plângeri formulate greșit sau care nu intră în domeniul avertizării în interes public.

Estonia reprezintă modelul cel mai descentralizat dintre cele analizate. Nu există o autoritate unică de supraveghere, Ministerul Justiției având doar un rol de coordonare.

Raportările trebuie adresate autorității competente în funcție de domeniul vizat - de exemplu, Inspectoratul de Mediu pentru încălcările privind protecția mediului, Autoritatea de Supraveghere Financiară pentru domeniul financiar sau Autoritatea pentru Protecția Consumatorilor și Reglementare Tehnică pentru siguranța produselor.

Raportul estonian evidențiază faptul că informațiile privind aceste autorități nu sunt reunite într-un singur loc accesibil publicului, ceea ce constituie o deficiență importantă a sistemului.

3.8 Lacune și ambiguități legislative identificate

Din punct de vedere formal, cele cinci sisteme sunt în mare măsură conforme cu cerințele Directivei, însă rapoartele naționale identifică mai multe lacune recurente.

În primul rând, lipsa unor date naționale agregate

Cu excepția Letoniei (care publică anual date privind aproximativ 386–409 raportări, dintre care aproximativ o treime sunt recunoscute drept avertizări întemeiate) și a Italiei (unde ANAC a deschis 1.350 de dosare în 2024), statistici naționale complete fie lipsesc, fie sunt încă în curs de dezvoltare.

Atât România, cât și Estonia semnalează în mod explicit absența unui sistem național agregat de raportare.

În al doilea rând, raportările anonime

Legislația letonă nu permite transmiterea și examinarea raportărilor anonime în temeiul Legii privind avertizorii în interes public, deși KNAB acceptă raportări anonime privind încălcări ale legii în afara acestui cadru.

În Polonia, decizia privind acceptarea raportărilor anonime este lăsată la latitudinea fiecărui angajator, ceea ce face ca majoritatea instituțiilor publice analizate să refuze examinarea pe fond a unor astfel de sesizări.

În al treilea rând, domeniul de aplicare material

Limitarea legislației estoniene exclusiv la încălcările dreptului Uniunii Europene reprezintă cea mai evidentă restrângere identificată în analiza comparativă.

Într-o măsură mai redusă, aceeași problemă apare și în Polonia, unde încălcările dreptului muncii nu sunt incluse în lista obligatorie a domeniilor protejate.

În al patrulea rând, regimul sancțiunilor

Estonia se remarcă prin lipsa unor sancțiuni aplicabile instituțiilor care nu instituie canale de raportare sau nu respectă termenele prevăzute de lege.

În al cincilea rând, măsurile de sprijin.

Asistența juridică gratuită, sprijinul psihologic și implicarea societății civile rămân insuficient dezvoltate în toate cele cinci state, Italia și Letonia reprezentând doar excepții parțiale, prin registrul organizațiilor din sectorul terț și, respectiv, prin activitatea Transparency International Latvia (Delna).

4. Organizarea practică a canalelor de raportare

4.1 Canalele interne: roluri, formalizare și proceduri scrise

În toate cele cinci state analizate, canalele interne reprezintă principalul și cel mai bine dezvoltat mecanism instituțional pentru primirea avertizărilor în interes public.

Modul concret în care acestea sunt organizate diferă însă de la o țară la alta.

În Italia, canalele interne sunt gestionate de Responsabilul pentru prevenirea corupției și transparență (RPCT) în cadrul instituțiilor publice. În organizațiile mai mari, acesta este sprijinit de structuri dedicate și grupuri de lucru alcătuite din personal cu expertiză juridică sau investigativă.

În anumite situații, în special în cadrul organizațiilor non-profit, administrarea canalelor este încredințată unor organisme externe independente, pentru a consolida percepția de imparțialitate.

În România, responsabilitatea revine unei persoane sau unui compartiment desemnat, de regulă din cadrul structurilor juridice, de control intern sau audit.

Instituțiile dispun de proceduri scrise, formalizate, publicate pe propriile site-uri de internet.

În Letonia, în special în instituțiile de dimensiuni mai mari, sunt desemnați, de regulă, doi responsabili pentru gestionarea avertizărilor în interes public, care își desfășoară activitatea în baza unor proceduri scrise respectate cu strictețe.

Modelul estonian este similar, însă această responsabilitate revine în principal structurilor de audit intern sau control intern, considerate suficient de independente și aflate într-o relație directă cu conducerea instituției.

În Polonia, atribuțiile sunt exercitate de un responsabil cu raportările interne, rol care este îndeplinit frecvent de auditorul intern. Legea impune și existența unui Registru securizat al raportărilor interne.

În toate cele cinci state, existența unor proceduri scrise reprezintă regula în instituțiile mari și excepția în cele mici.

Raportul estonian arată că unele autorități locale de mici dimensiuni funcționează pe baza unor practici consacrate și a unor înțelegeri informale, fără a adopta un document procedural distinct.

Rapoartele din Italia și Letonia descriu situații similare în municipalitățile mici, unde administrarea canalului este concentrată în mâinile unei singure persoane de încredere - secretarul general în Italia, respectiv șeful compartimentului de audit intern în Letonia și Estonia.

4.2 Soluții tehnologice: sisteme digitale, hibride și analogice

Tehnologia este domeniul în care diferențele dintre cele cinci state devin cel mai evidente.

Italia se remarcă prin utilizarea pe scară largă a platformelor digitale dedicate. În numeroase cazuri, acestea sunt dezvoltate pe baza unor soluții open-source create de organizații ale societății civile, în special GlobaLeaks, sau reprezintă aplicații dezvoltate intern. Majoritatea instituțiilor publice centrale și a municipalităților mari utilizează platforme digitale care garantează confidențialitatea și permit comunicarea bidirecțională cu avertizorii. În instituțiile mai mici, acestea sunt completate sau înlocuite de e-mail certificat, întâlniri față în față și corespondență poștală.

Letonia utilizează un model similar. E-mailul reprezintă principalul canal intern de raportare, completat de formulare online disponibile pe site-urile instituțiilor și pe intranet, linii telefonice dedicate, corespondență poștală și chiar cutii fizice pentru depunerea sesizărilor.

Raportul remarcă însă faptul că, în anumite instituții sensibile, aceste cutii sunt amplasate în zone monitorizate video, ceea ce ridică probleme privind percepția confidențialității.

În Estonia pot fi identificate trei modele distincte. Organizațiile mari și companiile internaționale utilizează platforme specializate furnizate de operatori externi. Instituțiile publice folosesc, în principal, formulare integrate în sistemele de management al documentelor. Organizațiile mai mici recurg la soluții mai simple, bazate pe e-mail sau formulare web.

În România, sistemul se bazează pe adrese de e-mail dedicate, transmiterea documentelor prin poștă și raportarea directă în cadrul unor întâlniri programate, toate acestea fiind descrise în procedurile publicate pe site-urile instituțiilor.

Cel mai interesant caz este însă Polonia. Raportul național descrie ceea ce autorii numesc „**un regres tehnologic în serviciul confidențialității**”. În administrația publică, autoritățile locale și mediul universitar, factorii de decizie resping în mod deliberat platformele informatice moderne, de teama că departamentele interne de IT ar putea identifica persoanele care transmit raportări prin monitorizarea adreselor IP, a autentificărilor sau a jurnalelor de sistem. Raportul subliniază că această revenire la proceduri pe suport de hârtie nu reflectă lipsa competențelor digitale sau o birocrație excesivă, ci reprezintă o alegere conștientă, justificată prin preocupările privind securitatea informațiilor.

Este vorba despre crearea unui veritabil „**air gap**” fizic, menit să elimine orice urmă digitală. Consecința este reapariția unor mecanisme analogice precum plicurile sigilate, sistemul „plicului în plic” utilizat în unele primării, dosarele pe suport de hârtie păstrate în încăperi securizate și chiar transmiterea documentelor direct în seiful persoanei responsabile, evitând complet registratura instituției. În instituțiile publice mici, aceste mecanisme sunt percepute ca oferind cea mai ridicată garanție de anonimat.

În schimb, în sectorul privat polonez și în companiile multinaționale, digitalizarea este larg răspândită, însă generează o altă problemă: existența simultană a noilor canale prevăzute de lege și a liniilor etice globale deja existente produce confuzie în rândul angajaților, care nu mai știu ce mecanism trebuie utilizat pentru a beneficia de protecția oferită de legislație.

4.3 Canalele externe și rolul autorităților centrale sau sectoriale

Așa cum a fost prezentat anterior, Italia și România se bazează pe autorități centrale puternice - ANAC și ANI. În ambele state, canalul extern este conceput ca un mecanism complementar canalelor interne, deși în Italia relația dintre cele două este mai strict reglementată. În Letonia, transferul recent al punctului național de contact către KNAB consolidează expertiza în cadrul unei instituții specializate în prevenirea corupției. În Polonia, Avocatul Poporului ocupă poziția centrală în sistemul extern, fiind sprijinit de ministere și inspectorate sectoriale. Numărul ridicat de sesizări adresate acestei instituții - aproximativ 690 în prima perioadă analizată din 2025 - reflectă atât încrederea publicului, cât și confuzia persistentă dintre avertizarea în interes public și plângerile administrative formulate în baza Codului de procedură administrativă.

Modelul estonian este cel mai descentralizat. Persoana care dorește să raporteze o încălcare trebuie să identifice singură autoritatea competentă în funcție de domeniul vizat.

Raportul arată că această abordare creează dificultăți practice importante. Informațiile privind autoritățile competente nu sunt reunite într-o singură sursă accesibilă, iar Ministerul Justiției nu gestionează cazurile individuale și nici nu supraveghează implementarea sistemului.

4.4 Cooperarea cu societatea civilă, sindicatele și experții externi

În toate cele cinci state, cooperarea dintre entitățile obligate și actorii externi - organizații ale societății civile, sindicate, experți independenți sau mediul academic - este limitată.

Raportul leton descrie această cooperare ca fiind, în cele mai multe cazuri, redusă la consultări cu KNAB sau la redirecționarea cazurilor către autoritatea competentă. Există însă o excepție importantă. Transparency International Latvia (Delna) oferă asistență juridică, desfășoară activități de advocacy și contribuie la dezvoltarea politicilor publice, administrând totodată platforma online **celtrauksmi.lv**.

În Italia, registrul organizațiilor din sectorul terț creat prin Decretul legislativ nr. 24/2023 oferă un mecanism formal de acordare a măsurilor de sprijin, însă persoanele intervievate arată că acesta este utilizat rar.

Raportul polonez evidențiază rolul sindicatelor din sectorul financiar și al spitalelor clinice, care acționează uneori ca mecanisme informale de monitorizare, însă constată că formele instituționalizate de cooperare rămân excepționale.

În Estonia și România, colaborarea cu organizațiile neguvernamentale este redusă și se limitează, în general, la consultări informale.

4.5 Pluralitatea și fragmentarea canalelor de raportare

O problemă subtilă, dar importantă, evidențiată în special de rapoartele din Estonia și Polonia, este existența simultană a mai multor canale de raportare. Numeroase organizații dispuneau deja, înainte de transpunerea Directivei, de linii telefonice anticorupție, mecanisme pentru sesizarea problemelor de etică, registre privind incidentele medicale sau sisteme pentru reclamațiile clienților. Canalul de avertizare în interes public a fost adăugat peste aceste mecanisme deja existente.

Raportul estonian oferă exemplul unei municipalități mari în care coexistă o linie telefonică anticorupție, noul canal de avertizare și un mecanism separat destinat problemelor de personal. În aceste condiții, rolul persoanei responsabile ajunge să semene cu cel al unui controlor de trafic, care trebuie să stabilească pe ce canal trebuie încadrată fiecare sesizare.

Raportul polonez descrie o situație similară în cadrul companiilor private.

Concluzia comună a celor cinci rapoarte este că existența mai multor canale nu reprezintă, în sine, o problemă. Dificultățile apar atunci când lipsește o coordonare clară și când angajații nu primesc informații suficiente pentru a înțelege diferențele dintre mecanismele disponibile.

5. Practica raportării: volum, tematică și rezultate

5.1 Date agregate și date la nivel instituțional

Imaginea de ansamblu oferită de datele cantitative este incompletă și permite comparații doar cu anumite rezerve.

Letonia este statul care pune la dispoziție cea mai consecventă serie de date la nivel național. În perioada 2022–2024, numărul total al avertizărilor în interes public s-a menținut relativ constant, situându-se între 386 și 409 raportări anual. Dintre acestea, aproximativ o treime au fost recunoscute drept avertizări întemeiate: 111 în 2022, 106 în 2023 și 117 în 2024.

Italia publică date prin intermediul ANAC. În 2024, ANAC a deschis 1.350 de dosare privind avertizările în interes public, dintre care 1.213 au vizat presupuse încălcări ale legii. Majoritatea proveneau din sectorul public (970), comparativ cu sectorul privat (243). În urma evaluării preliminare, 388 de cazuri au fost închise sau considerate inadmisibile, 263 au fost respinse ca vădit neîntemeiate, 277 au fost redirectionate către alte autorități competente, iar 285 au fost considerate admisibile și au fost trimise spre investigație.

În România sunt publicate doar datele aferente canalului extern administrat de Agenția Națională de Integritate. Au fost înregistrate 47 de raportări în 2023 și 99 în 2024, dintre care 83 nominale și 16 anonime. Raportat la dimensiunea administrației publice, aceste cifre rămân reduse. La nivel instituțional, raportul privind România evidențiază diferențe foarte mari între instituții. Ministerul Mediului a înregistrat o raportare în 2023, cinci în 2024, treizeci și patru în 2025. Primăria Municipiului Timișoara a primit 45 de raportări în doi ani, însă niciuna nu a fost confirmată. Primăria Sectorului 1 din București a înregistrat doar două raportări. Numeroase consilii județene, municipii mari (precum Cluj-Napoca și Oradea) și universități (Universitatea Babeș-Bolyai Cluj, UMF Iași și UMF „Carol Davila” București) nu au înregistrat nicio raportare.

Polonia prezintă cea mai relevantă imagine statistică. Majoritatea agențiilor guvernamentale, ministerelor, universităților, spitalelor multi disciplinare și administrațiilor locale incluse în cercetare nu au primit nicio raportare care să îndeplinească condițiile prevăzute de lege în primele luni de aplicare a acesteia. Singura excepție sistemică este Avocatul Poporului, care a primit aproape 690 de sesizări în prima perioadă analizată din 2025. Dintre acestea, doar aproximativ 32% (223 de cazuri) au îndeplinit condițiile legale pentru a fi încadrate ca avertizări în interes public.

În Estonia nu există statistici agregate la nivel național. Imaginea disponibilă se bazează pe informațiile furnizate de instituțiile intervievate. În funcție de instituție, numărul raportărilor variază de la zero la câteva zeci pe an. În organizațiile mari, doar aproximativ 10–20% dintre sesizări vizează încălcări grave ale legii, fapte de corupție, fraudă sau alte abateri profesionale relevante.

5.2 Tendințe în sectorul public și în sectorul privat

Datele publicate de ANAC arată că, în Italia, majoritatea raportărilor provin din sectorul public. În 2024, raportul dintre sectorul public și cel privat a fost de 970 la 243. Acest lucru sugerează atât o expunere mai mare la riscuri, cât și o vizibilitate mai ridicată a mecanismului de raportare în instituțiile publice.

În Letonia se observă aceeași tendință. Deși există exemple de bune practici și în întreprinderile de stat sau în anumite companii private, raportările provenite din sectorul privat rămân puține. Raportul național atribuie această situație lipsei unor canale interne bine dezvoltate și nivelului redus de informare privind mecanismele de avertizare în interes public.

În Polonia, sectorul privat este dominat de companii multinaționale care dispuneau deja, înainte de transpunerea Directivei, de sisteme globale de conformitate și de raportare. Raportul descrie aceste organizații drept „**insule de speranță**”, deoarece contribuie treptat la reducerea stigmatizării avertizării în interes public prin promovarea unei culturi organizaționale inspirate din practicile occidentale de conformitate.

România și Estonia prezintă un tablou similar.

5.3 Tipologia raportărilor: corupție, integritate, resurse umane, conflicte interpersonale și „zgomot procedural”

Una dintre concluziile comune tuturor celor cinci rapoarte - și probabil cea mai importantă constatare practică a acestei analize comparative - este că mecanismele de avertizare în interes public nu sunt utilizate în principal pentru semnalarea faptelor de corupție sau a încălcărilor de integritate.

În Italia, interviurile arată că raportările privind corupția în sens strict sunt rare. Cele mai multe sesizări privesc probleme legate de relațiile de muncă, conflicte interpersonale, dificultăți organizaționale interne sau utilizarea mecanismului pentru rezolvarea unor dispute personale. În anumite instituții, în special în cele publice de mari dimensiuni, sistemul este folosit strategic pentru a anticipa sau contracara proceduri disciplinare ori chiar ca instrument de represalii, fenomen menționat de mai mulți respondenți.

În Letonia, cele mai frecvente teme sunt neregulile din domeniul achizițiilor publice, conflictele de interese, utilizarea necorespunzătoare a fondurilor europene, cazurile de mobbing și bossing, încălcările drepturilor angajaților și probleme specifice unor sectoare precum sănătatea sau construcțiile.

În Estonia, persoanele intervievate disting clar între trei categorii de raportări. Prima categorie este reprezentată de încălcările clasice ale legii, care sunt relativ rare. A doua categorie, și cea mai numeroasă, include probleme de resurse umane și conflicte interpersonale. A treia categorie este reprezentată de ceea ce raportul numește „**zgomot procedural**”: sesizări privind defecțiuni tehnice, reclamații fără legătură cu domeniul de aplicare al legii sau chiar raportări referitoare la becuri defecte ori alte probleme administrative minore. Potrivit estimărilor respondenților estonieni, între 80 și 90% dintre sesizări nu privesc încălcări grave ale legii.

În Polonia, fenomenul dominant este descris prin expresia „**haos definițional**”. Cetățenii confundă în mod sistematic mecanismul avertizării în interes public cu procedura generală de petiții și reclamații prevăzută de Codul de procedură administrativă. În sistemul sanitar apare frecvent și confuzia cu Registrul incidentelor adverse. În instituțiile analizate, nu a fost înregistrată nicio raportare care să respecte integral condițiile prevăzute de lege în perioada

imediat următoare intrării acesteia în vigoare. În schimb, coordonatorii desemnați au primit numeroase solicitări din partea angajaților care doreau doar clarificări privind conținutul noii legislații.

România prezintă un profil asemănător. La nivelul administrației centrale predomină raportările privind domeniile clasice de integritate - achiziții publice, conflicte de interese, utilizarea fondurilor publice și europene sau managementul instituțional. La nivel local, acolo unde există raportări, acestea vizează în principal disfuncționalități administrative. În mediul universitar, raportările sunt aproape inexistente.

5.4 Durata procedurilor și rezultatele investigațiilor

Termenul de șapte zile pentru confirmarea primirii raportării este respectat, în general, în toate cele cinci state. Și termenul de trei luni pentru transmiterea feedbackului este, în mare parte, respectat, însă practica diferă. În unele instituții, în special în municipalitățile mari din Italia, procedurile sunt finalizate mult mai rapid, uneori în mai puțin de o lună. Acest lucru se explică, de regulă, prin faptul că numeroase sesizări sunt închise într-o etapă preliminară, fără investigații complexe. Raportul leton indică o durată medie de soluționare de aproximativ trei luni și jumătate. Instituțiile mici decid adesea asupra încadrării unei sesizări în doar trei sau patru zile, însă cazurile complexe pot necesita peste un an pentru finalizare.

În Estonia, feedbackul este transmis, de regulă, într-un interval cuprins între 30 de zile și trei luni în cazul raportărilor nominale. Gestionarea raportărilor anonime depinde însă de posibilitățile tehnice ale canalului utilizat. Rezultatele investigațiilor sunt surprinzător de asemănătoare în toate cele cinci state. Cazurile confirmate sunt extrem de rare.

Raportul italian vorbește despre „**o absență aproape totală a raportărilor confirmate**”, ceea ce ridică întrebări privind capacitatea sistemului de a identifica efectiv cazuri relevante de corupție sau administrare defectuoasă.

În Letonia, raportările întemeiate conduc cel mai frecvent la îmbunătățirea procedurilor interne, realizarea unor audituri, medierea conflictelor sau revizuirea practicilor organizaționale, sancțiunile disciplinare fiind relativ rare.

Raportul estonian ajunge la aceeași concluzie și observă că măsurile disciplinare adoptate de instituții au avut, în cele mai multe cazuri, la bază informații provenite din alte surse decât canalele oficiale de avertizare.

5.5 Fenomenul utilizării reduse: „tăcerea asurzitoare” și haosul definițional

Imaginea de ansamblu desprinsă din cele cinci rapoarte este cea a unui sistem care există din punct de vedere formal, dar care este utilizat doar într-o măsură limitată.

Raportul polonez sintetizează această realitate prin expresia „**tăcere asurzitoare**”. Autorii arată că lipsa aproape totală a raportărilor interne nu demonstrează inexistența faptelor de corupție sau a altor încălcări, ci reflectă haosul definițional, nivelul redus de informare și, mai ales, teama de consecințe.

România, Italia, Letonia și Estonia descriu același fenomen într-o manieră mai puțin categorică. Numeroase instituții, în special cele mici, nu primesc nicio raportare. În instituțiile în care astfel de raportări există, majoritatea lor nu privesc încălcările de integritate pe care Directiva urmărea să le aducă la lumină.

În concluzie, n anii următori, provocarea nu va mai fi dacă sistemele naționale respectă formal Directiva, ci dacă vor reuși să treacă de la conformarea legislativă la utilizarea lor efectivă.

6. Protecția avertizorilor în interes public în practică

6.1 Confidențialitatea – principalul pilon al protecției

Toate cele cinci rapoarte naționale ajung la aceeași concluzie: în practică, confidențialitatea reprezintă principalul și, de multe ori, singurul mecanism de protecție care funcționează efectiv. Măsurile tehnice utilizate sunt, în mare parte, similare în toate cele cinci state. Acestea includ pseudonimizarea datelor cu caracter personal, restricționarea accesului la raportare și la documentele aferente, registre separate, evidența accesărilor, criptarea comunicațiilor și, acolo unde sunt utilizate platforme digitale, sisteme securizate care permit comunicarea bidirecțională prin intermediul unor coduri alfanumerice.

Rapoartele din Italia și Estonia subliniază importanța platformelor digitale dedicate pentru limitarea accesului la informații.

Raportul leton arată că raportările recunoscute drept avertizări în interes public sunt păstrate într-un sistem separat de sistemul general de management al documentelor, accesibil doar persoanelor desemnate și, în anumite cazuri, membrilor comisiilor de etică.

Raportul privind România descrie utilizarea registrelor separate, restricționarea accesului și pseudonimizarea drept practici instituționale obișnuite.

În Polonia, nivelul de sofisticare al acestor mecanisme diferă considerabil de la un sector la altul, coexistând soluții foarte avansate cu proceduri extrem de simple.

Toate rapoartele recunosc însă existența unor limite practice.

În municipalitățile mici, în departamentele universitare și în unitățile medicale cu personal stabil și relații profesionale apropiate, chiar și atunci când toate elementele de identificare sunt eliminate, conținutul raportării poate permite identificarea indirectă a avertizorului.

Raportul estonian descrie utilizarea unor tehnici de „camuflare” a verificărilor, prin integrarea acestora în audituri de rutină sau controale planificate, tocmai pentru a evita asocierea directă dintre raportare și investigație.

Raportul italian recunoaște aceeași dificultate: în organizațiile mici, mecanismele formale de protecție există, însă riscul identificării indirecte a avertizorului rămâne ridicat.

6.2 Gestionarea raportărilor anonime

Modul în care sunt tratate raportările anonime reprezintă domeniul în care cele cinci state se diferențiază cel mai mult. Această diferență nu este doar una juridică, ci influențează în mod direct accesibilitatea sistemului pentru potențialii avertizori. Legislația letonă nu permite transmiterea și examinarea raportărilor anonime în temeiul Legii privind avertizorii în interes public. Totuși, KNAB acceptă raportări anonime privind încălcări ale legii printr-un mecanism distinct, în cadrul căruia persoana care transmite sesizarea primește un cod unic și o parolă care îi permit să urmărească evoluția cazului. Raportul leton consideră această limitare o deficiență importantă, în special într-o țară de dimensiuni reduse, unde relațiile sociale și profesionale sunt foarte apropiate. Persoanele intervievate au subliniat în mod repetat importanța posibilității de a raporta anonim.

În Polonia, acceptarea raportărilor anonime este lăsată la aprecierea fiecărui angajator. Raportul arată că majoritatea instituțiilor publice și a spitalelor clinice refuză analizarea pe fond a unor astfel de sesizări, justificând această opțiune prin necesitatea de a proteja stabilitatea colectivului împotriva unor acuzații anonime motivate de conflicte personale. Autoritățile centrale - precum Avocatul Poporului și ministerele - adoptă o abordare mai flexibilă și examinează raportările anonime atunci când acestea sunt susținute de dovezi obiective și credibile.

Italia, România și Estonia permit raportările anonime, însă cu anumite limitări.

Raportul italian descrie existența unei tensiuni permanente între necesitatea protejării anonimatului și obligația de a dispune de suficiente informații pentru investigarea faptelor. Din acest motiv, raportările anonime sunt analizate doar dacă oferă suficiente elemente de fapt.

În România, sistemul administrat de ANI permite transmiterea raportărilor anonime, însă lipsa datelor de contact limitează posibilitatea comunicării ulterioare cu avertizorul.

În Estonia, raportările anonime sunt acceptate, însă eficiența procesării lor depinde de posibilitățile tehnice ale platformei utilizate pentru comunicarea bidirecțională.

6.3 Prevenirea și monitorizarea represaliilor în practică

Toate cele cinci rapoarte oferă aceeași imagine: prevenirea și monitorizarea represaliilor reprezintă cea mai slabă verigă a întregului sistem de protecție. Niciunul dintre cele cinci state nu dispune de un mecanism structurat de monitorizare a represaliilor.

Rapoartele din Italia, Estonia și Letonia semnalează lipsa unor structuri dedicate, a unor protocoale specifice și a unor măsuri sistematice de sprijin pentru avertizori după depunerea raportării.

Raportul polonez descrie ceea ce autorii numesc o strategie de „monitorizare pasivă”. Chiar și persoanele responsabile din instituțiile guvernamentale recunosc că nu dispun de instrumente manageriale reale pentru a combate represaliile în desfășurare, în afara posibilității de a sesiza organele de urmărire penală.

Raportul privind România constată, la rândul său, lipsa unui sistem public consolidat de monitorizare a represaliilor la nivel național. Cazurile documentate de represalii sunt puține.

În toate cele cinci rapoarte, persoanele intervievate și instituțiile analizate afirmă că nu au întâlnit cazuri evidente și documentate de represalii. Autorii rapoartelor atrag însă atenția că această situație nu trebuie interpretată ca dovadă a inexistenței fenomenului.

Numărul redus al raportărilor, dificultatea documentării unor forme subtile de represalii - precum marginalizarea, modificarea atribuțiilor, excluderea de la formare profesională sau afectarea reputației - și lipsa unei monitorizări sistematice fac imposibilă formularea unei astfel de concluzii.

Raportul leton oferă un exemplu sugestiv.

Într-o municipalitate, persoana responsabilă cu gestionarea avertizărilor a relatat că reprezentanți ai conducerii au solicitat în mod repetat informații privind existența unor raportări și identitatea persoanelor care le-au transmis.

Acest tip de comportament alimentează preocupările privind posibilitatea exercitării unor represalii în cazul în care identitatea avertizorului devine cunoscută.

6.4 Măsuri de sprijin: asistență juridică, sprijin psihologic și implicarea societății civile

În toate cele cinci state analizate, măsurile de sprijin rămân insuficient dezvoltate.

În Italia, Decretul legislativ prevede acordarea unor măsuri de sprijin prin intermediul organizațiilor din sectorul terț înscrise într-un registru special. Acestea includ informare gratuită, consiliere privind procedurile de raportare, protecția împotriva represaliilor, drepturile persoanelor implicate și accesul la asistență juridică. Totuși, persoanele intervievate afirmă că utilizarea acestor mecanisme este redusă. Sprijinul psihologic, acolo unde există, face de regulă parte din serviciile deja oferite angajaților, iar rolul RPCT ajunge adesea să depășească atribuțiile strict procedurale, transformându-se într-un punct de contact și sprijin pentru avertizor pe parcursul întregii proceduri.

În România, sistemul se bazează pe activitatea de consiliere desfășurată de ANI, pe ghidurile și materialele informative elaborate de instituție și pe sesiunile de formare și instrumentele metodologice dezvoltate în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție.

În Letonia, sprijinul este oferit prin Inspectoratul de Stat pentru Muncă (care acordă consiliere privind drepturile în raporturile de muncă și securitatea și sănătatea în muncă), sindicate și Transparency International Latvia (Delna). În practică, cea mai vizibilă formă de sprijin rămâne însă consultanța juridică oferită chiar de persoanele responsabile cu gestionarea raportărilor, multe dintre acestea fiind juriști.

Raportul estonian evidențiază lipsa unui sistem de asistență juridică gratuită destinat avertizorilor. Sprijinul psihologic este oferit doar prin serviciile generale de sănătate ocupațională destinate angajaților.

Raportul subliniază și rolul important pe care îl poate avea persoana responsabilă de gestionarea cazului, aceasta devenind adesea un interlocutor de încredere pentru avertizor, în special în situațiile cu o încărcătură emoțională ridicată.

Polonia reprezintă cazul cel mai problematic. Instituțiile au libertatea deplină de a decide dacă oferă sau nu sprijin juridic ori psihologic. În plus, ineficiența structurală a instanțelor de muncă face ca drepturile prevăzute de lege să fie, în practică, dificil de valorificat.

6.5 Eficiența căilor de atac judiciare

Principiul inversării sarcinii probei există în toate cele cinci sisteme juridice. Eficiența acestuia depinde însă de accesibilitatea reală a căilor de atac.

Raportul polonez tratează această problemă în mod deosebit de critic. Deși legea obligă angajatorul să demonstreze că măsurile adoptate nu au legătură cu raportarea, un proces în materia dreptului muncii poate dura între trei și cinci ani până la soluționarea definitivă. În tot acest timp, avertizorul concediat și stigmatizat rămâne adesea fără mijloace de trai. Raportul concluzionează că această realitate „paralizează efectiv și fără milă decizia de a dezvălui chiar și cele mai evidente abuzuri”.

Datele Inspectoratului Național al Muncii confirmă această percepție. Din aproximativ 50.000 de plângeri formulate anual de angajați, doar câteva zeci vizează presupuse represalii împotriva avertizorilor, iar numai una a fost considerată pe deplin întemeiată în urma investigației.

Celelalte patru rapoarte nu identifică probleme similare privind funcționarea instanțelor. Cu toate acestea, rapoartele din Italia și Letonia arată că persoanele intervievate și-au exprimat îndoieli cu privire la eficiența practică a mecanismelor de protecție. În Estonia și România se

observă că eficiența protecției depinde într-o măsură prea mare de atenția și implicarea persoanei care gestionează cazul, mai degrabă decât de existența unui sistem coerent și bine consolidat.

7. Provocări și puncte forte transversale

7.1 Bariere culturale și stigmatul asociat „turnătorului”

Cel mai important obstacol identificat în toate cele cinci rapoarte este unul de natură culturală. Raportul polonez dedică cea mai amplă analiză „culturii invizibile a tăcerii”, construită în timp pe fundalul experiențelor istorice și sociale ale țării. În acest context, persoana care semnalează nereguli este adesea percepută drept „turnător”, „informator” sau chiar trădător.

Raportul explică faptul că această percepție își are rădăcinile în cei 123 de ani de ocupație străină și în deceniile de regim comunist instaurat după 1945 și continuă să fie transmisă inclusiv prin remarci ironice făcute în timpul programelor de integrare a noilor angajați.

Autorii evidențiază și o diferență clară între generații. Angajații mai tineri privesc, în general, avertizarea în interes public într-o manieră pragmatică. În loc să inițieze proceduri complexe de raportare, aceștia preferă adesea să își schimbe locul de muncă. În schimb, angajații mai în vârstă sunt influențați într-o măsură mai mare de teama represaliilor și de considerente economice.

Raportul estonian descrie un fenomen asemănător. Asocierea istorică dintre raportarea încălcărilor și imaginea negativă a „turnătorului” continuă să existe, în special în rândul generațiilor mai în vârstă și în anumite instituții. Totuși, în rândul angajaților tineri începe să se contureze o percepție diferită, avertizarea în interes public fiind privită tot mai mult ca o componentă firească a culturii organizaționale.

Raportul leton subliniază existența unei „stigmatizări culturale a raportării”, adânc înrădăcinată în numeroase organizații. Persoanele intervievate consideră că una dintre cele mai importante provocări este schimbarea percepției potrivit căreia avertizarea în interes public reprezintă un act de neloialitate și transformarea acesteia într-un comportament responsabil, care contribuie la îmbunătățirea funcționării organizației.

Raportul italian identifică o altă caracteristică importantă.

În multe organizații există tendința de a apela la canale informale sau ierarhice - superiorul direct sau departamentul de resurse umane - în locul mecanismelor oficiale de avertizare în interes public. Acest comportament poate reflecta încrederea în mecanismele interne tradiționale, însă reduce trasabilitatea raportărilor și împiedică aplicarea unor proceduri uniforme.

Raportul privind România descrie, la rândul său, un nivel redus de încredere în mecanismele de protecție și o implementare „predominant formală” a legislației, ceea ce contribuie la utilizarea limitată a canalelor de raportare.

În același timp, toate cele cinci rapoarte sugerează indirect existența unei probleme mai ample la nivel european. Niciunul dintre sistemele analizate nu oferă stimulente financiare comparabile cu cele existente în anumite jurisdicții anglo-saxone. Introducerea unor astfel de mecanisme ar putea însă genera controverse culturale și ar risca să consolideze percepția potrivit căreia avertizorii acționează din interes personal, și nu în interesul public.

7.2 Încrederea, memoria instituțională și moștenirea perioadelor de tranziție

Moștenirea regimurilor autoritare și a perioadelor de tranziție - evocată explicit în raportul polonez și prezentă, într-o formă mai discretă, în rapoartele privind România și statele baltice - continuă să influențeze funcționarea instituțiilor.

În Polonia, lipsa de încredere în departamentele interne de IT explică revenirea la mecanisme analogice de raportare. În comunitățile mici, ceea ce un respondent numește „regula de fier potrivit căreia toată lumea cunoaște pe toată lumea” transformă garanția legală a anonimatului în ceea ce acesta descrie drept „o ficțiune juridică și un ideal imposibil de atins”.

Mai general, rapoartele arată că, în comunitățile restrânse, identificarea unui avertizor poate avea consecințe care depășesc cu mult locul de muncă. Acestea pot include excluderea profesională pe termen lung, marginalizarea socială și efecte negative care se răsfrâng inclusiv asupra familiei persoanei respective.

Raportul privind România observă că monitorizarea implementării este realizată în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție, însă concluzionează că mecanismele existente sunt „mai degrabă implementate formal decât utilizate efectiv”.

În Letonia, persoanele intervievate au subliniat dificultatea construirii încrederii într-un mediu instituțional în care conținutul unei raportări poate dezvălui cu ușurință identitatea persoanei care a transmis-o.

Raportul italian adaugă o dimensiune organizațională. În organizațiile non-profit și în municipalitățile mici, concentrarea mai multor atribuții în responsabilitatea unei singure persoane - secretarul general sau RPCT - poate crește riscul identificării indirecte a avertizorului.

Mai multe rapoarte observă, de asemenea, că percepția publică asupra avertizării în interes public este influențată nu doar de cultura organizațională, ci și de modul în care presa relatează cazurile de represalii, conflicte instituționale sau sancțiuni disciplinare. Aceste situații pot alimenta neîncrederea în mecanismele de protecție și pot avea un efect descurajator asupra potențialilor avertizori.

7.3 Decalajul dintre conformarea formală și utilizarea efectivă

Cea mai concisă descriere a concluziilor formulate în cele cinci rapoarte este existența unui decalaj între conformarea formală și utilizarea efectivă a sistemului. Toate cele cinci state au transpus Directiva și au creat arhitectura instituțională pe care aceasta o impune.

În același timp, toate identifică aceleași dificultăți practice:

- un număr redus și inegal distribuit de raportări;
- predominanța problemelor de resurse umane și a conflictelor interpersonale în detrimentul încălcărilor de integritate;
- numărul foarte mic al cazurilor confirmate;
- măsuri limitate și, de cele mai multe ori, informale de sprijin;
- monitorizarea insuficientă a represaliilor;
- implicarea redusă a societății civile.

Acest decalaj este cel mai pronunțat în Polonia și Estonia, unde sistemele sunt cele mai recente. El persistă însă și în România, unde cadrul legislativ există din 2022, precum și în

Italia și Letonia, unde sistemele sunt cele mai mature. Această constatare sugerează că timpul nu este, în sine, suficient pentru a asigura funcționarea eficientă a mecanismelor de avertizare în interes public. Factorii structurali și culturali continuă să joace un rol decisiv.

7.4 Practici promițătoare

În pofida dificultăților identificate, cele cinci rapoarte evidențiază și o serie de practici care merită promovate și replicate.

În Italia, utilizarea platformelor digitale open-source precum GlobaLeaks și integrarea mecanismelor de avertizare în interes public în sistemele mai ample de conformitate - Modelele de organizare și management prevăzute de Decretul legislativ nr. 231/2001 în sectorul privat și Planurile Integrate de Activitate și Organizare (PIAO) în sectorul public - contribuie la integrarea raportării într-un sistem mai larg de prevenire a riscurilor.

În Letonia sunt considerate bune practici:

- desemnarea unui număr restrâns de persoane responsabile cu gestionarea avertizărilor;
- protejarea strictă a anonimatului avertizorului;
- aplicarea principiului celor patru ochi;
- elaborarea unor statistici centralizate și a unui raport anual privind cazurile;
- includerea unor specialiști din domenii diferite în comisiile de etică.

În Estonia sunt evidențiate:

- integrarea investigațiilor în auditurile de rutină pentru protejarea identității avertizorilor;
- utilizarea unor platforme securizate care permit comunicarea anonimă în ambele sensuri;
- transmiterea unor mesaje clare privind valorile organizației din partea conducerii.

În Polonia, în ciuda problemelor sistemice, raportul identifică mai multe practici promițătoare. Printre acestea se numără sistemul cu două niveluri utilizat în unele municipalități mici, în care un angajat din resurse umane verifică statutul profesional al persoanei fără a avea acces la conținutul raportării, iar fondul sesizării este analizat ulterior de un auditor independent care primește doar informații anonimizate.

Raportul mai evidențiază sistemul hibrid de clasificare utilizat în spitalele clinice, transmiterea periodică de mesaje informative prin intranet și contribuția companiilor multinaționale la reducerea stigmatizării avertizării în interes public prin promovarea unei culturi occidentale a conformității.

În România sunt apreciate existența unor proceduri publice clare, diversitatea canalelor de raportare, desemnarea explicită a persoanelor responsabile și rolul central al Agenției Naționale de Integritate în coordonarea sistemului.

8. Sinteză comparativă

8.1 Principalele convergențe între cele cinci state

Analiza comparativă evidențiază cinci convergențe majore între sistemele celor cinci state membre.

În primul rând, toate cele cinci sisteme sunt, din punct de vedere formal, bine aliniate la cerințele Directivei (UE) 2019/1937.

Domeniul de aplicare, arhitectura canalelor de raportare, termenele procedurale, obligațiile privind confidențialitatea, interdicția represaliilor și principiul inversării sarcinii probei sunt prezente în toate cele cinci cadre legislative.

În al doilea rând, toate statele se confruntă cu același decalaj între conformarea formală și utilizarea efectivă a sistemului.

Numărul raportărilor rămâne redus, predomină sesizările privind probleme de resurse umane și conflicte interpersonale, cazurile confirmate sunt rare, iar monitorizarea represaliilor este insuficient dezvoltată.

În al treilea rând, confidențialitatea reprezintă principalul mecanism de protecție utilizat în practică.

În schimb, mecanismele de prevenire a represaliilor și măsurile de sprijin pentru avertizori rămân marginale.

În al patrulea rând, barierele culturale reprezintă obstacolul cel mai frecvent menționat.

Acestea iau forme diferite: stigmatul asociat „turnătorului” în Polonia, Estonia și România sau preferința pentru canalele informale și cultura organizațională închisă în Italia și Letonia.

În al cincilea rând, societatea civilă și sindicatele joacă un rol limitat în toate cele cinci sisteme.

Excepțiile sunt reprezentate de Italia, prin registrul organizațiilor din sectorul terț, și de Letonia, prin activitatea organizației Delna.

8.2 Principalele diferențe și elementele specifice fiecărei țări

Dincolo de aceste convergențe, analiza evidențiază și câteva diferențe importante. Prima privește **arhitectura instituțională a supravegherii externe**. Italia și România utilizează modele centralizate, construite în jurul ANAC și, respectiv, ANI. În Letonia, atribuțiile au fost recent concentrate în cadrul KNAB. În Polonia, responsabilitățile sunt împărțite între Avocatul Poporului și autoritățile sectoriale. Estonia utilizează modelul cel mai descentralizat, fără o autoritate unică de supraveghere.

A doua diferență se referă la **raportările anonime**. În Letonia, acestea nu sunt acceptate în cadrul Legii privind avertizorii în interes public, deși KNAB oferă un mecanism paralel pentru raportarea anonimă a încălcărilor. În Polonia, acceptarea lor depinde de decizia fiecărui angajator și, în practică, este descurajată. Italia, România și Estonia permit raportările anonime, însă numai în anumite condiții.

A treia diferență privește **domeniul de aplicare al legislației**. Italia, România, Letonia și Polonia utilizează definiții largi ale încălcărilor care pot face obiectul unei avertizări în interes public. În Estonia, protecția este limitată exclusiv la încălcările dreptului Uniunii Europene.

Fiecare stat prezintă, de asemenea, o caracteristică definitorie. Italia dispune de cea mai dezvoltată autoritate centrală (ANAC) și utilizează pe scară largă platforme digitale dedicate, menținând în același timp o preferință clară pentru raportarea internă. România combină existența unui mecanism extern solid, coordonat de ANI, cu un nivel foarte redus de utilizare a sistemului în administrația locală și în mediul universitar. Letonia are cel mai îndelungat parcurs în domeniul avertizării în interes public și a consolidat recent sistemul prin transferul

responsabilităților către KNAB, însă continuă să nu permită raportările anonime în cadrul legii speciale. Polonia reprezintă exemplul cel mai pronunțat al decalajului dintre cadrul legislativ și utilizarea efectivă a sistemului.

Raportul descrie o „**tăcere asurzitoare**” în ceea ce privește canalele interne, un „**regres tehnologic**” către soluții analogice și dificultăți structurale generate de funcționarea instanțelor de muncă. Estonia este singurul stat în care domeniul de aplicare al legislației este limitat exclusiv la încălcările dreptului Uniunii Europene și utilizează cea mai descentralizată arhitectură instituțională dintre cele analizate.

8.3 Profilul național

Italia

Decretul legislativ nr. 24/2023 transpune Directiva într-o manieră unitară, înlocuind reglementările anterioare fragmentate (articolul 54-bis din Decretul legislativ nr. 165/2001 și Legea nr. 179/2017). Sistemul acordă prioritate canalelor interne de raportare, în timp ce ANAC gestionează canalul extern și exercită atribuții de supraveghere și sancționare. Canalele de raportare sunt, în majoritatea cazurilor, digitale și utilizează frecvent platforma open-source GlobaLeaks. Protecția se bazează în principal pe confidențialitate și pe interdicția extinsă a represaliilor, completată de principiul inversării sarcinii probei. Principalele provocări sunt numărul redus al raportărilor, predominanța problemelor de resurse umane și a conflictelor interpersonale, lipsa aproape totală a cazurilor confirmate și caracterul încă rudimentar al mecanismelor de monitorizare a represaliilor și de sprijin pentru avertizori. Integrarea avertizării în interes public în sistemele generale de conformitate constituie unul dintre principalele puncte forte ale modelului italian.

România

Legea nr. 361/2022 transpune Directiva, completând cadrul anterior reprezentat de Legea nr. 571/2004, care se aplica exclusiv sectorului public. Sistemul se bazează pe rolul central al Agenției Naționale de Integritate și pe Strategia Națională Anticorupție 2021–2025. Volumul raportărilor rămâne foarte redus: 47 de raportări externe în 2023 și 99 în 2024. Diferențele dintre instituții sunt însă foarte mari. Numeroase consilii județene, primării importante (precum Cluj-Napoca și Oradea) și universități (Universitatea Babeș-Bolyai, UMF Iași și UMF „Carol Davila”) nu au înregistrat nicio raportare.

În schimb, alte instituții, precum Ministerul Mediului și Primăria Municipiului Timișoara, au înregistrat un număr semnificativ de sesizări. Cadrul legislativ oferă garanții solide. Cu toate acestea, utilizarea efectivă a mecanismului rămâne limitată, în special la nivelul administrației locale și al instituțiilor de învățământ superior. Principala provocare este trecerea de la conformarea formală la utilizarea efectivă a sistemului.

Estonia

Legea privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii Europene în context profesional a intrat în vigoare la 1 septembrie 2024. Domeniul de aplicare personal este extins, însă domeniul material este limitat exclusiv la încălcările dreptului Uniunii Europene, ceea ce lasă numeroase probleme interne în afara mecanismului de protecție. Supravegherea este descentralizată și nu există o autoritate unică responsabilă. Canalele interne sunt administrate în principal de structurile de audit intern. Confidențialitatea reprezintă principalul mecanism de protecție și este susținută, în organizațiile mari, de platforme externe care permit comunicarea anonimă în ambele sensuri. Raportările vizează în principal probleme de resurse umane și conflicte interpersonale, în timp ce cazurile privind

încălcări grave de integritate sunt rare. Stigmatul asociat „turnătorului” persistă, în special în rândul generațiilor mai în vârstă. Sistemul există și funcționează, însă necesită clarificări suplimentare, extinderea domeniului de aplicare și măsuri de sprijin mai solide.

Letonia

Legea privind avertizorii în interes public din 2018, înlocuită în 2022 și modificată din nou la 1 martie 2026, reprezintă cel mai vechi sistem dintre cele analizate. Domeniul de aplicare este unul dintre cele mai extinse din Uniunea Europeană. Modificările din 2026 au transferat punctul național de contact către KNAB, au extins definiția persoanei asociate și au introdus răspunderea pentru divulgarea ilegală a informațiilor privind avertizările în interes public. Canalele interne, în special cele bazate pe e-mail, reprezintă principalul mecanism utilizat.

Raportarea externă joacă un rol secundar. Caracteristica distinctivă a sistemului leton este faptul că raportările anonime nu sunt acceptate în temeiul Legii privind avertizorii în interes public, chiar dacă KNAB permite transmiterea anonimă a raportărilor privind încălcări ale legii printr-un mecanism separat. Numărul raportărilor este stabil (aproximativ 386–409 anual), iar aproximativ o treime sunt considerate întemeiate. Și aici predomină problemele de resurse umane și cele privind achizițiile publice. Comparativ cu celelalte state analizate, societatea civilă, în special organizația Delna, joacă un rol mai activ.

Polonia

Legea din 14 iunie 2024, adoptată după aproape trei ani de întârziere și sub presiunea sancțiunilor financiare impuse de Uniunea Europeană, este descrisă în raportul național drept **„un cadru profund tehnocratic”**. Primele date disponibile pentru anul 2025 indică fenomenul descris drept **„tăcerea asurzitoare”**: majoritatea instituțiilor analizate nu au primit nicio raportare internă care să îndeplinească cerințele prevăzute de lege. Avocatul Poporului reprezintă principala autoritate externă și a primit aproape 690 de sesizări, dintre care doar aproximativ 32% au fost considerate întemeiate.

Printre particularitățile sistemului polonez se numără revenirea la canale analogice de raportare (plicuri sigilate, sistemul „plicului în plic”, dosare pe suport de hârtie păstrate în seifuri), refuzul frecvent al instituțiilor publice de a analiza raportările anonime, dificultățile structurale ale instanțelor de muncă și persistența unei culturi organizaționale care asociază avertizorii cu imaginea „turnătorului”.

Raportul concluzionează că sistemul are nevoie de o revizuire substanțială pentru a evita transformarea legislației într-un simplu exercițiu formal.

9. Recomandări de politici publice

Recomandările de mai jos sunt organizate în funcție de destinatarii cărora li se adresează. Acestea se bazează pe concluziile comune desprinse din cele cinci rapoarte naționale și urmăresc reducerea decalajului dintre cadrul legislativ și implementarea practică, evidențiat de analiza comparativă.

9.1 Recomandări adresate instituțiilor Uniunii Europene

În primul rând, Comisia Europeană ar trebui să ia în considerare elaborarea unor orientări suplimentare sau a unei recomandări privind examinarea pe fond a raportărilor anonime credibile, având în vedere diferențele considerabile existente între statele membre, de la interdicția aplicată în Letonia până la libertatea de decizie acordată angajatorilor în Polonia.

În al doilea rând, monitorizarea realizată de Uniunea Europeană ar trebui să depășească verificarea conformității legislative și să includă indicatori privind funcționarea efectivă a sistemelor naționale.

Acești indicatori ar putea include:

- numărul agregat al raportărilor;
- proporția raportărilor confirmate;
- timpul necesar pentru transmiterea feedbackului;
- numărul cazurilor documentate de represalii;
- rezultatele procedurilor judiciare.

În al treilea rând, Comisia Europeană ar trebui să sprijine schimburile de experiență dintre autoritățile naționale competente - ANAC, ANI, KNAB, Avocatul Poporului din Polonia, Ministerul Justiției din Estonia și autoritățile sectoriale estoniene relevante.

Aceste schimburi ar putea include programe de detașare, sesiuni comune de formare și schimburi de studii de caz anonimizate.

În al patrulea rând, Uniunea Europeană ar trebui să asigure finanțare pentru campanii naționale de informare și reducere a stigmatizării avertizării în interes public, precum și pentru dezvoltarea unor platforme digitale securizate, bazate pe soluții open-source, inspirate din modelul italian GlobalLeaks.

9.2 Recomandări adresate statelor membre

În primul rând, statele membre ar trebui să clarifice statutul juridic al raportărilor anonime. În mod ideal, legislația națională ar trebui să impună examinarea pe fond a raportărilor anonime credibile și susținute de dovezi, în concordanță cu recomandările formulate în raportul național al Poloniei.

În al doilea rând, statele membre care au optat pentru un domeniu de aplicare restrâns - în special Estonia - ar trebui să analizeze posibilitatea extinderii protecției asupra unor probleme importante de interes național, precum furtul, fraudă, conflictele de interese din domenii care nu intră sub incidența dreptului Uniunii Europene sau violența la locul de muncă.

În al treilea rând, fiecare stat membru ar trebui să desemneze un punct unic de informare care să prezinte, într-o manieră clară și accesibilă, toate autoritățile competente pentru raportările externe. Această recomandare este deosebit de relevantă pentru Estonia.

În al patrulea rând, statele membre ar trebui să investească în dezvoltarea unor mecanisme de monitorizare a represaliilor. Acestea ar putea include structuri centrale sau sectoriale dedicate, obligații de monitorizare pentru autoritățile competente și rapoarte anuale agregate.

În al cincilea rând, statele membre ar trebui să ia în considerare acordarea de asistență juridică gratuită și sprijin psihologic structurat pentru avertizorii în interes public. În prezent, astfel de servicii există doar într-o măsură limitată în Italia și, parțial, în Letonia, fiind absente sau lăsate la latitudinea instituțiilor în celelalte state.

Raportul formulează și recomandări specifice pentru fiecare țară.

Polonia ar trebui să revizuiască Legea din iunie 2024 pentru:

- a introduce obligația examinării pe fond a raportărilor anonime credibile;

- a include dreptul muncii în lista obligatorie a domeniilor protejate;
- a desfășura o campanie națională de informare și reducere a stigmatizării avertizării în interes public;
- a reforma procedurile instanțelor de muncă pentru reducerea duratei litigiilor privind represaliile.

România ar trebui să accelereze dezvoltarea unui sistem național agregat de raportare și să investească în consolidarea capacității instituționale, în special la nivelul administrației locale și al universităților.

Italia ar trebui să consolideze măsurile de sprijin acordate avertizorilor și să dezvolte mecanisme sistematice de monitorizare a represaliilor, care să completeze actualul model bazat în principal pe confidențialitate.

Letonia ar trebui să reanalizeze interdicția privind raportările anonime prevăzută de Legea privind avertizorii în interes public, având în vedere dimensiunea redusă a țării și dificultatea menținerii anonimatului în comunitățile restrânse.

Estonia ar trebui să desemneze o autoritate unică de supraveghere și să extindă domeniul de aplicare al legii astfel încât acesta să acopere și principalele probleme de interes național.

9.3 Recomandări adresate entităților obligate (autorități publice și angajatori)

În primul rând, entitățile obligate ar trebui să adopte proceduri scrise, inclusiv în organizațiile de dimensiuni mici, și să se asigure că acestea sunt ușor accesibile publicului și clar diferențiate de mecanismele obișnuite de soluționare a petițiilor și reclamațiilor administrative.

În al doilea rând, acestea ar trebui să investească în activități de informare și formare pentru întregul personal, cu accent pe diferențele dintre avertizarea în interes public și canalele obișnuite de resurse umane sau soluționare a reclamațiilor.

În al treilea rând, instituțiile ar trebui să desemneze cel puțin două persoane responsabile de gestionarea raportărilor.

Aplicarea principiului celor patru ochi este menționată în rapoartele din Letonia și Estonia ca o bună practică și contribuie la reducerea riscului concentrării atribuțiilor sensibile în responsabilitatea unei singure persoane.

În al patrulea rând, acolo unde dimensiunea organizației permite acest lucru, ar trebui adoptate platforme digitale securizate, care să permită comunicarea anonimă în ambele sensuri și să fie bazate, de preferință, pe soluții open-source auditate.

În al cincilea rând, fiecare organizație ar trebui să stabilească o politică clară privind raportările anonime, care să garanteze cel puțin examinarea pe fond a sesizărilor credibile și susținute de dovezi.

În al șaselea rând, instituțiile ar trebui să își asume un rol activ în monitorizarea represaliilor și să mențină un contact periodic cu avertizorul și după încheierea procedurii de analiză.

9.4 Recomandări adresate societății civile și actorilor de sprijin

În toate cele cinci state analizate, organizațiile societății civile și sindicatele sunt insuficient integrate în arhitectura sistemului de avertizare în interes public.

Acest lucru creează oportunitatea asumării unui rol mai activ.

În primul rând, aceste organizații ar trebui să extindă serviciile gratuite de asistență juridică și sprijin psihologic, pornind de la modelul Transparency International Latvia (Delna) și al registrului organizațiilor din sectorul terț din Italia.

În al doilea rând, ele ar trebui să desfășoare campanii de advocacy și informare pentru reducerea stigmatului asociat avertizării în interes public, în special în statele cu o puternică moștenire postcomunistă sau de tranziție, precum Polonia, România și Estonia.

În al treilea rând, organizațiile societății civile ar trebui să colecteze și să publice în mod sistematic studii de caz anonimizate și date statistice, contribuind astfel la completarea informațiilor agregate insuficiente furnizate de autoritățile naționale.

În al patrulea rând, acestea ar trebui să participe la mecanisme instituționalizate de dialog cu autoritățile competente.

Raportul propune combinarea experienței dialogului sectorial din Germania, a modelului Médiateur din Franța și a practicii anglo-saxone de elaborare a ghidurilor bazate pe studii de caz anonimizate.

În al cincilea rând, organizațiile societății civile ar trebui să susțină, la nivel european, includerea sistematică a unor indicatori privind implementarea practică în procesul prin care Comisia Europeană monitorizează aplicarea Directivei.

10. Concluzii

La cinci ani de la intrarea în vigoare a Directivei (UE) 2019/1937, gradul de aliniere formală a sistemelor naționale de protecție a avertizorilor în interes public la standardul european este, în ansamblu, satisfăcător în cele cinci state membre analizate în prezentul raport.

Italia, România, Letonia, Estonia și Polonia au transpus Directiva în legislația națională într-o manieră care respectă, din punct de vedere formal, cerințele acesteia.

Toate cele cinci state au instituit canale interne și externe de raportare, au desemnat persoane responsabile și autorități competente, au preluat obligația confirmării primirii raportării în termen de șapte zile și a transmiterii unui răspuns în termen de trei luni, au interzis represaliile într-o manieră extinsă și au introdus principiul inversării sarcinii probei în legislația națională.

Acolo unde apar diferențe - precum raportările anonime în Letonia, domeniul de aplicare limitat al legislației din Estonia, arhitectura centralizată a autorităților competente din Italia și România sau regresul către mecanisme analogice în Polonia - acestea se manifestă în interiorul unui cadru legislativ care respectă și, în anumite privințe, depășește standardele minime stabilite de Directivă.

Imaginea se schimbă însă atunci când analiza se mută din planul legislativ în cel al aplicării practice. Cele cinci rapoarte formulează aceeași concluzie fundamentală: între arhitectura formală a sistemului și utilizarea sa efectivă există un decalaj semnificativ.

- Numărul raportărilor este redus și distribuit inegal între instituții.
- Cele mai multe sesizări privesc probleme de resurse umane și conflicte interpersonale, nu încălcări ale integrității.
- Cazurile confirmate sunt rare.
- Monitorizarea represaliilor este, în mare parte, absentă.

- Măsurile de sprijin rămân insuficient dezvoltate.
- În toate cele cinci state persistă bariere culturale importante. În țările cu experiențe istorice de tranziție sau regimuri autoritare, acestea se manifestă prin stigmatul asociat „turnătorului”.
- În celelalte, ele iau forma preferinței pentru canale informale sau ierarhice și a unei încrederi limitate în mecanismele oficiale. Acest decalaj este mai pronunțat în statele în care sistemele sunt cele mai recente, precum Polonia și Estonia. El continuă însă să existe și în Italia, Letonia și România, ceea ce arată că simpla trecere a timpului nu este suficientă pentru ca mecanismele create prin lege să înceapă să funcționeze eficient. Reducerea acestui decalaj va necesita acțiuni coordonate la toate nivelurile vizate de recomandările prezentului raport.

Instituțiile Uniunii Europene trebuie să continue dezvoltarea standardelor și să monitorizeze mai atent implementarea practică. Statele membre trebuie să își adapteze cadrele legislative și să investească în informare, formare și mecanisme de sprijin.

Autoritățile publice și angajatorii trebuie să consolideze procedurile interne și să integreze avertizarea în interes public în cultura organizațională. Societatea civilă și sindicatele trebuie să își extindă rolul de sprijin, monitorizare și advocacy.

Concluzia comună desprinsă din cele cinci rapoarte este una familiară în domeniul implementării politicilor europene: existența unui cadru legislativ este o condiție necesară, dar nu suficientă.

În cazul avertizării în interes public, această diferență dintre conformarea formală și funcționarea efectivă este cu atât mai importantă cu cât întregul sistem se bazează pe încrederea și curajul persoanelor care aleg să raporteze încălcări ale legii.

Fără această încredere, nici cel mai bine construit mecanism procedural nu va putea transforma în realitate obiectivele urmărite de Directivă.

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.



**Co-funded by
the European Union**

