



Co-funded by
the European Union

2026

Comparative study regarding whistleblower protection in Romania & Bulgaria

Project name: “Legitimacy and Accountability for better protection of Whistleblowers_LAW”





Study regarding whistleblowers protection in Romania and Bulgaria

Authors:

Irina Lonean, Lead researcher, Transparency International Romania
Kremena Chobanova, Lead researcher, Transparency International Bulgaria
Ionuț Cofaru, Researcher, Transparency International Romania
Patricia Berianu, Researcher, Transparency International Romania

Project title: “Legitimacy and Accountability for better protection of Whistleblowers_LAW”
Grant agreement number: 101142981 – LAW

“Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CERV. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.”



Table of Contents

Executive summary	4
1. Introduction	6
2. Methodology	10
3. The assessment of the whistleblowing legislation	13
3.1. Whistleblowing legislation in Romania	14
3.1.1. Scope, definitions, and conditions for protection.....	15
3.1.2. Reporting channels and procedures	18
3.1.3. Protection measures	22
3.1.4. Transparency and accountability measures.....	27
3.2. Whistleblowing legislation in Bulgaria	28
3.2.1. Scope, definitions, and conditions for protection.....	29
3.2.2. Reporting channels and procedures	31
3.2.3. Protection measures	34
3.2.4. Transparency and accountability measures.....	38
3.3. Key takeaways and preliminary recommendations on the whistleblowing legislation in Romania	39
3.4. Key takeaways and preliminary recommendations on the whistleblowing legislation in Bulgaria	43
4. The assessment of the capacity of the competent authorities	46
4.1. The assessment of the capacity of the competent authority in Romania	47
4.1.1. Institutional capacity.....	47
4.1.2. Governance	52
4.1.3. Role in the Integrity System	56
4.2. The assessment of the capacity of the competent authority in Bulgaria	61
4.2.1. Institutional capacity.....	61
4.2.2. Governance	65
4.2.3. Role in the Integrity System	68
5. The conclusions of the assessment of the institutional procedures for public institutions and private sector	72
5.1. Conclusion of the assessment for Romania	73
5.1.1. Short description of the results for the researched indicators	73
5.1.2. Conclusions	75



5.2. Conclusions of the assessment for Bulgaria.....	77
5.2.1. Short description of the results for the researched indicators	77
5.2.2. Conclusions	79
6. The assessment of the protection for blowing the whistle on sexual harassment and other gender discrimination wrongdoings.....	81
6.1. The Romanian case	81
6.2. The Bulgarian case	84
7. Conclusions and recommendations	86
7.1. Conclusions	86
7.2. Recommendations	87
Annex. The SWOT analysis	89
The SWOT analysis - Romania.....	89
SWOT analysis Bulgaria	91



Executive summary

This comparative report examines the legal frameworks, institutional capacities, and practical implementation of whistleblower protection systems in Romania and Bulgaria, following the transposition of Directive (EU) 2019/1937. It assesses the extent to which national legislation aligns with EU standards and best practices, as well as the effectiveness of mechanisms designed to ensure confidentiality, prevent retaliation, and support individuals reporting wrongdoing.

The study is situated within a broader regional context marked by persistent corruption challenges and low reporting rates. Both Romania and Bulgaria rank among the lowest in the EU in the Corruption Perceptions Index, while public awareness of reporting channels remains limited. Fear of retaliation and lack of trust in authorities continue to discourage whistleblowing, highlighting the importance of robust legal and institutional protections.

From a legislative perspective, both countries have formally transposed the Directive and established comprehensive frameworks. Romania adopted Law no. 361/2022, which closely mirrors the structure of the Directive, covering reporting channels, protection measures, and institutional roles. Bulgaria enacted its whistleblower protection law in 2023, complemented by extensive secondary legislation and subsequent amendments to improve alignment.

However, important differences emerge in the quality and effectiveness of transposition. Romania’s framework is institutionally coherent and establishes a centralized model through the National Integrity Agency (ANI), but suffers from legal ambiguities, partial transposition, and gaps in clarity. Key issues include unclear definitions of reportable breaches, incomplete procedural safeguards, and limitations in support measures and sanctioning mechanisms. While the system meets minimum EU requirements, inconsistencies in drafting and deviations from best practices reduce legal certainty and may affect its practical application.

In contrast, Bulgaria demonstrates a high degree of formal compliance, including an expanded material scope covering national law breaches. Nonetheless, its system is characterized by significant weaknesses in implementation. The central authority, the Commission for Personal Data Protection (CPDP), functions primarily as an administrative hub without investigative powers, resulting in fragmented enforcement and weak coordination among institutions. Although procedures and reporting channels are well defined on paper, practical challenges such as delays, limited feedback, and inconsistent confidentiality safeguards undermine effectiveness.

The comparative analysis highlights a key trade-off: Romania has a more functional institutional design but less precise legislation, while Bulgaria has a stronger legal framework but weaker operational capacity. In both cases, enforcement and practical application remain critical challenges. The assessment of institutional capacity further reinforces these findings. In Romania, ANI plays a proactive role within the integrity system, combining reporting functions with guidance, training, and preventive activities.



However, its resources are not fully tailored to whistleblowing tasks, and coordination with other bodies can limit efficiency. In Bulgaria, institutional design is the main constraint: despite formal independence, CPDP’s lack of investigative authority weakens its ability to ensure effective follow-up and accountability.

At the procedural level, institutions and companies in both countries have established internal and external reporting mechanisms, but implementation varies. In Romania, procedures are generally functional but incomplete in certain areas, such as transcript verification and explicit guarantees of independence for external channels. In Bulgaria, procedural rules are comprehensive but inconsistently applied, with evidence of delays and weak monitoring of follow-up actions.

Confidentiality and protection against retaliation remain areas of concern. Although both legal frameworks formally guarantee confidentiality, practical challenges persist. In Bulgaria, whistleblowers are often required in practice to disclose their identity, which contradicts the Directive and undermines trust. In Romania, confidentiality safeguards are not fully aligned with the Directive’s cumulative conditions, creating potential legal uncertainty. Additionally, enforcement of anti-retaliation provisions is weak in both countries, relying heavily on judicial proceedings that may be lengthy and inaccessible.

Support mechanisms for whistleblowers are underdeveloped in both jurisdictions. While basic forms of legal and informational support exist, neither country provides a comprehensive system that includes psychological assistance, financial support, or structured counselling services. This gap is particularly significant given the high perceived risk of retaliation and the socio-cultural barriers to reporting, including fear of reputational damage and low public trust in institutions.

The report also addresses whistleblowing in cases of sexual harassment and gender discrimination, highlighting the need for stronger integration of gender-sensitive protections within existing frameworks.

Overall, the study concludes that both Romania and Bulgaria have made significant progress in establishing whistleblower protection systems, but neither has achieved full alignment with best practices. Romania requires improvements in legal clarity, coherence, and sanctions, while Bulgaria must address structural and operational weaknesses, particularly in institutional design and enforcement.

The report recommends targeted reforms in both countries, including clarifying legal provisions, strengthening confidentiality safeguards, expanding support measures, improving coordination among authorities, and enhancing enforcement mechanisms. These steps are essential to build trust, encourage reporting, and ensure that whistleblowing effectively contributes to transparency and accountability.



1. Introduction

Whistleblowers’ reports enhance transparency and accountability and are a key component of the enforcement chain of Union and national law, as they feed authorities with information, leading to effective detection, investigation and prosecution of breaches. When reporting breaches of the law, whistleblowers make use of their right to freedom of expression as enshrined in Article 11 of the Charter of fundamental rights of the European Union.

Civil society is an important actor in supporting the correct implementation of Directive 1937/2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law (‘the Whistleblowing Directive’). Whistleblowers’ reports enhance transparency and accountability and are a key component of the enforcement chain of Union and national law, as they feed authorities with information, leading to effective detection, investigation and prosecution of breaches. When reporting breaches of the law, whistleblowers make use of their right to freedom of expression as enshrined in Article 11 of the Charter of fundamental rights of the European Union. Civil society organisations can play an important role in ensuring that potential whistleblowers can report without fear of retaliation, that persons in charge of handling whistleblowers’ reports are trained adequately, awareness is raised of the general public, and they can provide advice and support to whistleblowers.

As in many other reports, studies, barometers and indexes on topics like transparency, anticorruption, freedom of speech, etc., carried out in European Union, Romania and Bulgaria are both at the bottom of the EU ranking within Corruption Perceptions Index 2022. The Corruption Perceptions Index reflects how independent experts and businesses perceive corruption in the public sector in 180 states and territories. The ranking is drawn up by awarding points, from 0 to 100, where 0 means "very corrupt" and 100 "not corrupt at all". Corruption Perceptions Index launched in early 2023 by Transparency International shows that most states continue to fail in the fight against corruption: 95% of countries have made little to no progress since 2017. As far as Romania is concerned, it can be observed that in 2022 a score of 46 points was obtained, the same obtained in 2015. Despite the efforts made at the level of public institutions, civil society and the business environment in the fight against corruption, the efforts were not enough for Romania to exceed the milestone of 50 points. The same thing happens in the case of Bulgaria, which obtained a score of 43 points for the year 2022, the same as in 2014.

Special Eurobarometer 523 regarding Corruption, published in March-April 2022 shows that more than eight in ten of those who experience corruption did not report it. Regarding awareness of where to report corruption, the majority (53%) don’t know where to report corruption. A regional analysis shows those living in the euro area (49%) with know where to report corruption, compared to those living in countries outside the euro area (37%). Although the proportion of respondents who would know where to report a case of corruption if they were to experience or witness it has increased two percentage points since December 2019, it remains five points lower than the highest level of 51% in February-March 2013. Romania and Bulgaria are on top 3 countries where the majority of respondents do not know where to



report corruption if they experience or witness it, with 72% in Romania and 57% in Bulgaria, while the average EU27 is 53%.

Amongst those who experienced or witnessed corruption, the proportion who reported it has dropped from more than one in five in December 2019 to around one in seven. More than half of respondents (53%) say they do not know where to report corruption if they experience it, with Romania (72%) as the top country for lack of awareness on the topic. Almost half of all Europeans think it is difficult to prove anything in cases of corruption, meaning people decide not to report it. Around three in ten think corruption is not reported because those responsible would not be punished, or due to the lack of protection for those who report corruption.

Romania and Bulgaria are EU countries with similar public perceptions regarding the corruption level. According to Global Corruption Barometer EU 2021 published by Transparency International, in Romania (20%) and Bulgaria are the highest rates of people that admit they paid a bribe in order to get a public service in 2020, with 20% and 19%. Regarding sextortion, a special chapter on GCB UE, one of the most significant forms of gendered corruption, the highest numbers of people reporting having experienced sextortion or knowing someone who has were in Bulgaria (17 per cent) and Romania (13 per cent). Regarding tolerance to corruption, the same GCB EU report reveals that Romania is the only EU member state where a slim majority (53 per cent) would accept some government corruption. On perception regarding whistleblowing protection and fear of retaliation, 65% of people in Bulgaria and 49% of people in Romania fears of retaliation for reporting corruption, with an EU average of 45%.

Socio-cultural factors, particularly deep-rooted negative social perceptions of whistleblowers, also contribute to underreporting. Fear of bad reputation was the third most important reason cited in the Commission consultation as to why workers do not report wrongdoing. Whistleblowers face high risks of retaliation, ranging from being demoted to being brought to court, losing their jobs and economic stability and having their good names sullied. This fear of suffering retaliation has a chilling effect on potential whistleblowers.

Also, as ex-communist countries, Romanian and Bulgarian society still has issues in understanding the concept of whistleblowing and whistleblowers.

EU Directive guarantee a high level of protection for whistleblowers in the EU, in both the public and private sectors. The transposition of the Directive is a good opportunity for EU country, including Romania and Bulgaria, to consolidate the legislative framework in order to protect whistleblowers acting in the public interest.

The general objective/the goal of the project is to contribute to national (Romania and Bulgaria) and European efforts in order to support and protect whistleblowers and build capacity of national authorities and legal practitioners to ensure adequate legal remedies to protect whistleblowers. The specific objectives are addressing some major needs identified in Romania and Bulgaria, regarding whistleblowing protection.



Considering the context and the challenges in Bulgaria and Romania, the project identified three types of key target groups that will have a major impact in whistleblowing protection on short and medium term. Thus, the project proposal will focus on specific target groups from Romania and Bulgaria such as civil society representatives, experts active in the field of whistleblowing protection, persons in charge of handling whistleblowers' reports and also students as futures experts in the field. Each target group is described as follows.

Target group1: Person appointed in charge with whistleblowing protection at institution level, with a focus on public institutions; Dedicated staff at national, central and local authorities in charge of handling whistleblower` reports; Dedicated staff for developing/updating specific procedures.

Targeted guidance can help person appointed in charge with whistleblowing protection, at institution and corporation level, to understand their responsibilities when setting up and running reporting procedures, handling and investigating reports and preventing and addressing retaliation. By training programs addressing this target group we aim to support their understanding of the new legal framework, from the general obligations at institutional level, their competence to develop specific instruments and procedures, to the implementation of internal reporting channels. As a result of the trainings, the participants in training sessions will be much better prepared in the field of whistleblowing protection, with extended benefits both for the institutions they work for and also for the potential whistleblowers they will interact with.

Target group 2: Civil society organizations and trade-union representatives, including NGOs with activities in the fields of human rights protection, integrity and transparency in public sector, justice, whistleblowers protection. Even where law, policies and guidelines exist, potential whistleblowers may have questions about how these might apply to their specific case. Civil society may provide advisory and support to potential whistleblowers. In order to do so, NGOs should have well prepared staff, able to provide such targeted advice and support to potential whistleblowers.

By targeted workshops, the project proposal will help at building capacity of civil society organizations, thus will enabling potential whistleblowers to benefit from better information about their legal rights and obligations, gain access to safe and reliable channels to report wrongdoing, and receive adequate organisational support.

Target group 3: Students in Public Administration, Law, MBA and other faculties, but also young professionals. Including students as target group will have a long-term impact of the action.

Training programs, workshops and seminars will help nominated target groups to improve knowledge and increase capacity in order to assure adequate counselling and protection for potential whistleblower.

The activities of the project include several events to disseminate information and build capacity for the protection of whistleblowers targeting each of the target groups, as follows:



- **Training sessions for responsible persons for whistleblowers protection within the public institutions** and, to a limited extent, the responsible persons in the private companies
- **Thematic workshops for civil society organizations to support their role of providing guidance, advice and support to potential whistleblowers**
- **Thematic seminars for students, preparing future experts in the field of whistleblowing protection**

Complementing the training programmes, workshops and seminars, the project includes, also, **activities supporting mutual learning and exchange of good practice**, including:

- **a comparative study** to monitor and evaluate the procedures and effective measures applied by national authorities, after the whistleblowing law was approved at national level, in order to ensure confidentiality and the application of adequate legal remedies for the protection of whistleblowers against retaliation and of support measures for whistleblowers.
- **a report on the whistleblower reports received by the National Integrity Agency (ANI) in Romania**, in order to support proposals for improvements in the laws or the procedures for the implementation of the existing legal framework on whistleblowing protection.
- **an international conference**
- **a networking group of professionals working in whistle-blowers protection set-up**

The present document represents the **comparative study** regarding the legislation, institutional frameworks, procedures and effective measures applied by national authorities, after the whistleblowing law was approved at national level in Romania and Bulgaria.



2. Methodology

The comparative study aims at monitoring and evaluating the procedures and effective measures applied by national authorities, after the whistleblowing law was approved at national level, in order to ensure confidentiality and the application of adequate legal remedies for the protection of whistleblowers against retaliation and of support measures for whistleblowers in Romania and Bulgaria.

In order to achieve this aim, the specific objectives of the comparative study on Romania and Bulgaria are:

- I. To assess the whistleblowing legislation in Romania and Bulgaria and its compliance with the Whistleblowing Directive (Directive 1937/2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law) and its alignment with best practices.
- II. To assess the capacity of the competent authorities, designated to receive and follow up on external reports in Romania and Bulgaria.
- III. To assess the institutional procedures to ensure confidentiality and the application of adequate legal remedies for the protection of whistleblowers and their support, in Romania and Bulgaria, using an adapted version of the Internal Whistleblowing System self-assessment questionnaire.
- IV. To assess the protection for blowing the whistle on sexual harassment and other gender discrimination wrongdoings in Romania and Bulgaria.
- V. To identify the strengths and weaknesses of the legislation and procedures applied by national authorities in Romania and Bulgaria for whistleblowers protection and support.

To meet the proposed specific objectives, the methodology used was the following:

- i. For the assessment of the whistleblowing legislation in Romania and Bulgaria and its compliance with the Whistleblowing Directive (Directive 1937/2019 on the protection of persons reporting breaches of Union law) and its alignment with best practices, the Transparency International tool proposed in publication: ASSESSING WHISTLEBLOWING LEGISLATION. Methodology and guidelines for assessment against the EU Directive and best practice was used in each country.
- ii. For the assessment of the capacity of the competent authorities, designated to receive and follow up on external reports in Romania and Bulgaria, the TI chapters in the two counties followed the indicators and methodology for the assessment of Anti-Corruption Agencies (ACA) capacity, governance and role from the National Integrity System methodology and indicators framework. For data collection the following methods were be used:
 - Desk based research of the reports published by the competent authority in each country;
 - 3-5 interviews with representatives of the competent authorities, independent civil society, academia or media representatives;



- FOIA requests, if needed.
- iii. For the assessment of the institutional procedures to ensure confidentiality and the application of adequate remedies for the protection of whistleblowers and their support, the two TI chapters measured the following indicators:
 - Indicator 1: There are persons who manage reports, designated according to the Directive (EU) 2019/1937
 - Indicator 2: A procedure was adopted, according to Directive (EU) 2019/1937, regarding the management of internal whistleblowing reports and the performance of subsequent actions
 - Indicator 3: The personal scope of application of the procedure is extended, being established according to the Directive (EU) 2019/1937, covering:
 - (a) persons having the status of worker, within the meaning of Article 45(1) TFEU, including civil servants;*
 - (b) persons having self-employed status, within the meaning of Article 49 TFEU;*
 - (c) shareholders and persons belonging to the administrative, management or supervisory body of an undertaking, including non-executive members, as well as volunteers and paid or unpaid trainees;*
 - (d) any persons working under the supervision and direction of contractors, subcontractors and suppliers.*
 - Indicator 4: There is at least one accessible means of reporting established by the existing procedure and functional
 - Indicator 5: A register of reports was established, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law.
 - Indicator 6: The system for receiving, registering, examining, taking follow-up action and resolving whistleblowing reports is functional
 - Indicator 7: Cooperation with competent authorities is efficient
 - Indicator 8: Appropriate measures have been taken to fulfil the obligation to maintain the confidentiality of the identity of whistleblowers, of the person concerned, as well as of third parties referred to in the report
 - Indicator 9: Appropriate measures have been taken to ensure other protection measures for whistleblowers, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law (e.g., for Romania, the transparency of the disciplinary investigation procedure regulated by Art. 26 of Law 361/2022 has been ensured at the institution level)
 - Indicator 10: Information and awareness measures have been taken at the institution/company level regarding the provisions of Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law and the institutional/company procedure for the management of whistleblowing reports and the protection of whistleblowers.



For data collection the following methods will be used:

- A sample of 10-15 public institutions and/or companies (including SOE) were be selected, based on previous relationships with the TI chapters in Romania and Bulgaria and their openness to participate to the analysis.
- The assessment used existing data published by the institutions/companies, reports published by other institutions (i.e. the Ministry of Justice in the Romanian case) or primary data collection through interviews and/or FOIA request, if needed.
- iv. For the assessment of the protection for blowing the whistle on sexual harassment and other gender discrimination wrongdoings in Romania and Bulgaria, the legal framework analysis, as well as the interviews with the competent authorities, the selected public institutions and companies covered this issue.
- v. For the identification of strengths and weaknesses of the legislation and procedures applied by national authorities in Romania and Bulgaria for whistleblowers protection and support, a SWOT analysis was conducted, based on data collected for the previous objectives and a workshop with representatives of the competent authority, civil society, academia, media.



3. The assessment of the whistleblowing legislation

Both Romania and Bulgaria have established comprehensive legal frameworks for whistleblower protection, formally transposing Directive (EU) 2019/1937, but with notable differences in the quality, clarity, and effectiveness of transposition.

In Romania, the Directive is transposed through Law no. 361/2022, which closely mirrors the structure of the EU framework, covering scope, reporting channels, protection measures, and institutional responsibilities. The law provides a relatively broad personal scope, including public and private sector workers, facilitators, and third parties. It also establishes multiple reporting channels (internal, external, and public disclosure) and designates the National Integrity Agency (ANI) as a central authority.

However, the quality of transposition is uneven. While core elements are present, several provisions suffer from ambiguities, partial transposition, and deviations from the Directive. For example, unclear drafting of the material scope creates uncertainty about what breaches are covered, and some procedural safeguards—such as transcript verification or explicit independence of external channels—are incompletely transposed. Also, penalties and support measures are limited, and certain provisions (e.g. liability waivers, confidentiality conditions, and retaliation sanctions) diverge from the Directive or lack clarity. Overall, Romania demonstrates moderate compliance, with a solid legal structure but gaps in precision, coherence, and alignment with best practices.

In Bulgaria, the Directive is transposed through the Law on Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches (2023), complemented by extensive secondary legislation. The framework of analysis used for this report shows a high level of formal compliance, even extending beyond the Directive by covering additional areas of national law (e.g. labour law and public sector obligations). Amendments in 2023 and 2025 further improved alignment, addressing initial shortcomings.

Despite this strong formal alignment, the Bulgarian system is characterized by significant weaknesses in implementation and institutional design. The central authority (Commission for Personal Data Protection) acts mainly as an administrative hub without investigative powers, leading to fragmented enforcement. While reporting channels and procedures are well regulated on paper, in practice there are delays, weak coordination, limited feedback, and inconsistent application of confidentiality safeguards. Additionally, anonymity is restricted, support measures are underdeveloped, and enforcement of penalties is weak.

In comparative terms, Romania’s framework is more coherent institutionally but legally imperfect, whereas Bulgaria’s is legally comprehensive but operationally fragile. Both countries meet the Directive’s minimum requirements, yet neither achieves full alignment with best practice standards, particularly regarding clarity, enforcement, and effective protection in practice.



3.1. Whistleblowing legislation in Romania

In the Romanian legislation, the Directive has been implemented through Law no. 361/2022 regarding the protection of whistleblowers. The law came into force on December, 22, 2022 and establishes the general framework on the protection of whistleblowers.

We note that the Labour code – on the matter of protection granted to workers might also be of interest on the matter.

As legal provisions that could potentially be used to silence the whistleblowers, we consider the following to be of relevance:

- Government emergency ordinance no. 25/2019 regarding the protection of know-how and of commercial information that have not been disclosed that represent trade secrets against the illegal acquisition, use and disclosure, and also for the amendment and completion of some normative acts – on the matter of trade secrets;
- Law no. 287/2009 regarding the Civil code – on the matter of protection of one’s image, dignity and reputation;
- Law no. 182/2002 on the protection of classified information – on the matter of classified information;
- Law no. 286/2009 regarding the Criminal Code – on the matter of the crimes pertaining to the disclosure of information;

With respect to specific professions (e.g. lawyers, doctors), there are provisions in place that oblige them to keep confidential the information received (e.g. in the case of lawyers, Law no. 51/1995).



3.1.1. Scope, definitions, and conditions for protection

Criteria	Compliance with the EU Directive ¹	Alignment with best practice ²	Assessment
Material scope: Reportable information	3	1	The national law defines “breaches” as acts or omissions that are unlawful or that defeat the object or purpose of the law. Regarding what breaches fall under the scope of protection, we note that the legal text refers to all the areas mentioned in the Directive. However, the drafting is unfortunately not entirely clear. The provision states that breaches are, i.e., “<i>acts or omissions that infringe legal provisions, that refer to fields such as (...) enshrined in Annex 2 (...)</i>”. This wording does not make it entirely clear whether only infringements of the legal provisions expressly listed in Annex 2 are covered, or whether other legal provisions may also fall within the scope. In our view, the use of the phrase “such as” indicates that the areas referred to in the provision are not exhaustively listed. However, with respect to the areas specifically mentioned before the reference to Annex 2, the list in Annex 2 seems to be provided as being exhaustive. Nonetheless, this interpretation remains to be confirmed in national case law. Under this reading, the national law would appear to extend protection, <i>ratione materiae</i>, also to areas and legal provisions not expressly covered by the Directive. With respect to the concept of “information on breaches”, we consider that the definition provided in the national law is aligned with the Directive. We note that, instead of using the term “organisation”, the national law refers to authorities, public institutions, or other public or private legal persons. This choice does not, however, restrict the scope of protection.

¹ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

² A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Personal scope: Public and private sectors	3	2	The national law covers reporting persons in both the public and private sectors.
Personal scope: Definition of a reporting person	3	2	The manner in which the definition of the reporting person is drafted in the national legislation is largely aligned with the provisions of the Directive. Nevertheless, the following aspects should be noted. Article 4(1)(a) of the Directive refers to “persons having the status of worker, within the meaning of Article 45(1) TFEU, including civil servants”, while Recital 38 of the Directive clarifies that this includes “(...) persons who, for a certain period of time, perform services for and under the direction of another person, in return for which they receive remuneration (...)”. In the national legislation, reference is made to “workers”, a notion defined as “a natural person engaged in an employment or service relationship, in accordance with the general or special applicable legal provisions, and performing work in return for remuneration”. We note that, in principle, public service employees are covered, as they fall under service relationships. Furthermore, when defining the notion of “work-related context”, the national provisions expressly refer to professional activities, irrespective of whether they are remunerated or not.
Personal scope: Protected third parties	3	2	All categories of third parties referred to in Article 4(4) of the Directive are expressly covered by the national provision, therefore including a) facilitators; b) third persons who are connected with the reporting persons and who could suffer retaliation in a work-related context, such as colleagues or relatives of the reporting persons; c) legal entities that the reporting persons own, work for or are otherwise connected with in a work-related context.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Conditions and thresholds for protection	2	2	We note that, considering the conditions for protection, the national lawmaker has adopted an approach that is, in principle, aligned with the framework established by the Directive. However, there is a slight variation in defining conditions for protection. Accordingly, the law sets out the following cumulative requirements: a) to be one of the persons who may submit reports in accordance with Article 2(1) and who has obtained information on breaches in a work-related context; b) to have had reasonable grounds to believe that the information regarding the reported breaches was true at the time of reporting; c) to have made an internal report, an external report, or a public disclosure. As it can be observed, the national provision expressly requires that the individual falls within the category of persons entitled to report. However, this condition is inherently covered by the Directive, as otherwise the Directive would not be applicable <i>ratione materiae</i>. Furthermore, the national provision does not explicitly stipulate that the reporting person must have had reasonable grounds to believe that the information fell within the scope of the Directive. Nevertheless, when defining the principle of good faith, the law states that “(...) protection is granted to the person who had reasonable grounds to believe that (...) the respective information falls within the scope of the law.” Therefore, this aspect is not clearly transposed in the national provision itself. However, we consider that the scope of protection under the national law is not narrower than that provided by the Directive. Furthermore, with respect to the scenario in which a person who reported or publicly disclosed information anonymously is subsequently identified, the national provision is incomplete, as it does not include the requirement that they ‘meet the conditions laid down in paragraph 1’.
--	----------	----------	--



3.1.2. Reporting channels and procedures

Criteria	Compliance with the EU Directive ³	Alignment with best practice ⁴	Assessment
Multiple reporting avenues	3	1	The national law has correctly transposed the reporting avenues provided for in the Directive, namely internal reporting, external reporting and public disclosure. The law establishes that reporting is, in principle, to be carried out through internal channels, but it expressly provides that the reporting person may choose between the internal and external reporting channels. The provision specifies that, when opting between the two, the whistleblower may take into account aspects such as: (a) the existence of a risk of retaliation if internal channels are used; and (b) the inability to effectively remedy the breach through internal channels. Furthermore, where no internal reporting channels are in place within private entities with fewer than 50 workers, the reporting person shall use the external reporting channel.
Obligations for public and private entities	3	2	The relevant provisions on obligations of public and private entities of the Directive have been correctly transposed. We note the following solutions for which the Romanian lawmaker opted. Public authority or institution structures that do not have legal personality are required to identify or establish internal reporting channels if they have at least 50 workers. Municipalities with fewer than 10,000 inhabitants or fewer than 50 workers may group together and use or share resources for receiving reports and carrying out follow-up actions.
Internal reporting and follow-up: Procedures	2	1	Largely, the relevant provisions regarding the reporting and follow-up procedures of the Directive have been correctly transposed. As a general remark, we note that the reporting

³ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

⁴ A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			methods are provided unitary for both internal and external reporting and hence the above mentions are, generally, also applicable to external reporting. First, in the scenario where the reporting person requests a physical meeting, the national law does not expressly provide that such meeting must take place within a reasonable timeframe. In addition, the national law expressly requires that records of reports be retained for a fixed period of five years. With respect to reports made through recorded telephone lines or other recorded voice messaging systems, where the oral report is documented by means of a transcript, the national provision does not expressly grant the reporting person the right to check, rectify and agree the transcript by signing it, as required by the Directive. Finally, while the Directive expressly allows competent authorities to document physical meetings either by making an audio recording or by drawing up accurate minutes, the national law limits the means of documentation exclusively to written minutes.
Internal reporting and follow-up: Information and communication	3	2	We note that with respect to the obligation to provide feedback, in the national law it is noted that feedback should be provided in a timeframe not exceeding three months from the acknowledgment of receipt or, if no acknowledgement was sent to the reporting person, three months from the expiry of the seven-day period after the report was received and also, subsequently, whenever developments occur in the conduct of the follow-up actions, except where such information could jeopardize the conduct of those actions. Furthermore, we note that the national legislator did not expressly transpose the requirements of Article 7(3) of Directive, which mandate the provision of adequate information on the use of internal reporting channels. Instead, Law no. 361/2022 introduces only Article 10(2), which merely requires employers to inform employees of the designated person and the available reporting channels, by displaying this information at the workplace and on the institution’s website.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Establishing external reporting mechanisms	3	2	The legislation largely complies with the EU Directive requirements regarding establishing the external reporting mechanisms. When it comes to designating the competent authorities, the law provides that the competent authorities are: (i) the authorities and public institutions that, according to the special law, receive and address reports regarding breaches, in their field of competence; (ii) The National Agency for Integrity (the Agency); other authorities and public institutions to which the Agency sends reports for solving. Further on, we note that, in the national law, it is not expressly mentioned that the follow-up actions should be carried out diligently. Also, only with respect to the Agency there is an express stipulation in the sense that it transmits the information contained in the report to competent institutions, bodies, offices or agencies of the Union, as appropriate, for follow-up actions. Furthermore, it must be mentioned that, in the national law, it is not expressly mentioned that the channels established for external reporting shall be independent and autonomous.
External reporting and follow-up: Procedures	3	1	As a general note, the relevant provisions of the Directive on the external reporting and follow-up procedures have been correctly transposed. However, we note that the article referring to the external reporting procedure also states that the provisions governing internal reporting apply accordingly. In our view, it would have been preferable for the law to set out the external reporting procedure in a clear and self-contained manner, without requiring the reader to infer whether specific rules from the internal reporting framework are intended to apply in this context. Also, we note that, with respect to the means in which a report can be made, the information presented in the above with respect to internal reporting apply accordingly.
External reporting and follow-up: Information and communication	3	2	As a general remark, the relevant provisions of the Directive have been correctly transposed on the information and communication with the whistleblower for the external reporting. However, we note that whereas the Directive requires the publication of information relating to the confidentiality regime applicable to reports as a whole, the



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			national law refers only to the obligation to preserve the confidentiality of the whistleblower’s identity. We note that with respect to the obligation to provide feedback, in the national law it is noted that feedback should be provided in a reasonable timeframe not exceeding three months, or, in justified cases, not exceeding 6 months from when the report was received and also, subsequently, whenever developments occur in the conduct of the follow-up actions, except where such information could jeopardize the conduct of those actions.
Public disclosures	2	1	With respect to public disclosure, several inconsistencies in the national transposition should be noted. First, while the Directive requires that no appropriate action was taken, the national law provides that protection applies where the whistleblower <i>considers</i> that no appropriate action was taken. This introduces a more subjective test, centered on the whistleblower’s perception. Moreover, the national law refers only to the timeframe set out in Article 17(6)—which governs external reporting—without also referring to the timeframe applicable to internal reporting. Second, there is a structural issue in the transposition of Article 15(1)(b)(i). In the Directive, the “risk of irreversible damage” is presented—through the “such as” formulation—as an example of circumstances illustrating an imminent or manifest danger to the public interest. The national law, however, treats the “risk of irreversible damage” as an autonomous and alternative condition, separate from the notion of imminent or manifest danger. This alters the logical structure of the Directive and does not accurately reflect the intended relationship between the examples and the core concept of danger to the public interest. Furthermore, with respect to Article 15(1)(b)(ii), the national provision omits the illustrative examples listed in the Directive. The absence of these examples may diminish the clarity and predictability of the provision.



3.1.3. Protection measures

Criteria	Compliance with the EU Directive ⁵	Alignment with best practice ⁶	Assessment
Duty of confidentiality	3	2	Largely, the relevant provisions of the Directive on the duty of confidentiality have been correctly transposed. However, with respect to the scenarios in which the identity of the reporting person may be disclosed, we note that the national law merely states that such disclosure is permitted where it constitutes an obligation imposed by law, subject to the conditions and limits laid down therein. The provision does not refer to several additional cumulative requirements expressly set out in the Directive, namely: (i) that the disclosure must be necessary and proportionate; (ii) that it may occur only in the context of investigations by national authorities or judicial proceedings; and (iii) with a view to safeguarding the rights of defense of the persons concerned. Technically, these elements could be addressed in the specific legal act imposing the disclosure obligation. However, the drafting of the national provision remains vague. We further note that, in the event of a breach of the duty to maintain the confidentiality of the reporting person’s identity, the national law provides for a fine ranging from 4,000 lei to 40,000 lei.
Data protection	3	2	The national provision broadly reflects the requirements of Article 17 of the Directive. However, the national provision does not reproduce the Directive’s requirement that personal data which are manifestly not relevant for the handling of a report must be deleted without undue delay. The omission of this temporal criterion may reduce the precision of the national rule compared to the standard set out in the Directive.

⁵ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

⁶ A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Anonymity	3	3	The person who reported a breach anonymously does benefit of protection. Please also see the observations made in the above with respect to the fact that in the provision no mention is made that the whistleblower should meet the conditions set out in paragraph 1 of the provision.
Prohibition of retaliation	3	2	The relevant provision from the Directive regarding the prohibition of retaliation has been, in principle, rightly transposed. However, we note that the following forms of retaliation have not been expressly mentioned by the national legislator: transfer of duties; change of location of place of work; withholding of training. We note however that it could be argued that these could be included under the “ <i>modification of the work contract or of the service relationship</i> ”. Also, the following two forms are not expressly mentioned: ostracism; early termination of a contract for goods or services (reference is made only to early cancellation). Nevertheless, since the list is merely illustrative, the national provision may be construed in line with the Directive to also include such situations.
Support measures	2	1	The national law does not fully depict all the measures from the list enshrined in Article 20 of the Directive referring to support measures. We note that the main support measures prescribed in the national law are: - The Agency ensures counselling and information concerning the protection measures, the rights, procedures and reparatory measures that are applicable; - The Agency offers to the whistleblowers assistance with respect to the protection against retaliation in front of any authority; - The whistleblower who is subject to disciplinary proceedings is entitled to free legal assistance; - The whistleblower that seeks to challenge the retaliation measures is entitled to free legal assistance.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Protection measures against retaliation: Rights and remedies	3	2	As a general remark, the relevant provisions of the Directive have been correctly transposed. Nevertheless, with respect to the sanctioning measures applicable in cases of retaliation, the national law provides for a civil fine of up to 40,000 lei where the court establishes that at least two acts of retaliation have been taken against the same whistleblower in connection with the same report or public disclosure. This provision is problematic, primarily because it does not specify how the number of acts of retaliation is to be quantified. The law does not clarify whether distinct measures taken within the same decision or procedure count as one or several reprisals, nor whether repeated adverse actions of the same nature (e.g., consecutive negative performance evaluations) should be treated cumulatively or individually. The absence of such criteria makes it difficult to assess when the threshold of “at least two acts of retaliation” is met. In addition, the provision raises further concerns. It does not define the temporal scope within which the reprisals must occur in order to be aggregated, leaving uncertainty as to whether actions separated by long intervals remain legally connected for the purpose of triggering the sanction. Moreover, the text does not address the issue of causal nexus beyond the reference to “the same report or public disclosure”: it remains unclear how strong or direct the causal link must be and what evidentiary standard applies when multiple reprisals are alleged. Finally, the provision does not distinguish between reprisals of varying gravity, thus creating the risk of disproportionate outcomes, where minor adverse measures may be treated in the same manner as severe ones without a clear legislative basis. Collectively, these ambiguities undermine the predictability and consistent application of the civil fine mechanism introduced by the national law.
Burden of proof	3	2	The national provision complies with the Directive.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Waiver of liability	2	2	A transposition issue arises with respect to the national provision governing the acquisition or access to information by reporting persons. The Directive clearly provides that reporting persons shall not incur liability for acquiring or accessing the information disclosed, unless such acquisition constitutes a self-standing criminal offence. This exception is absent from the national provision. Moreover, the national law limits the protection exclusively to information “obtained or accessed in virtue of the employee’s job duties or employment relationship”, whereas the Directive contains no such restriction. In addition, the national text introduces an extra requirement — that the access or acquisition must have been carried out for the purpose of reporting or public disclosure — a condition that does not appear in the Directive and may unduly restrict protection. Furthermore, we note that the national law does not establish any penalties for situations in which vexatious proceedings are brought against a reporting person.
Protection measures for persons concerned	2	1	The Romanian provision merely acknowledges the right to defense, including the right to be heard and the right of access to one’s file, but it omits several essential safeguards expressly required by the Directive. In particular, the national text does not refer to the right to an effective remedy, the right to a fair trial, or the presumption of innocence. Nevertheless, we consider that these provisions are supplemented by more general statutory norms, such as Article 14 of Law No. 287/2009 (Civil Code), which enshrines the presumption of good faith, and Article 4 of Law No. 135/2010 (Code of Criminal Procedure), which establishes the presumption of innocence. Further on, in the national law it is mentioned that the identity of the persons concerned is protected, with the exception of the scenario in which it is acknowledged that the concerned person is not guilty of the alleged breaches. We also note that the national law does not expressly provide for measures for compensating damage in the scenario in which it is established that the reporting persons knowingly reported or publicly disclosed false information. Also, the law mentions that it



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			qualifies as a contravention subject to a fine only the reporting made by a person that knew that the information is not real.
Penalties	2	1	The national transposition is significantly narrower in scope and, in certain respects, incomplete. Firstly, the Directive requires Member States to sanction any conduct that results in hindering, as well as any attempt to hinder, the possibility to report. However, the national text penalizes (with a fine between 2,000 Lei and 20,000 Lei) only the consummated act of hindering, without including the attempt, thereby noticeably reducing the scope of protection envisaged by the European legislature. Also, the national law unduly restricts the range of potential offenders by limiting the contravention to situations in which such acts are committed by the designated person responsible for receiving and registering reports or by a member of the specialized internal unit. By narrowing the category of possible subjects to internal reporting personnel, the national text excludes any hindering deeds committed by other employees, managers, third parties or legal persons. In addition, the provision refers exclusively to unlawful acts committed by natural persons, without extending the sanctioning regime to legal persons. Secondly, regarding the penalties imposed by national law in situations involving acts of retaliation, we refer to the discussion provided above under Protection measures against retaliation: Rights and remedies. Thirdly, we note that the national law does not establish any penalties for situations in which vexatious proceedings are brought against a reporting person. Fourthly, regarding the penalties applicable for breaches of the confidentiality obligation, we note that the national law applies exclusively to natural persons and does not extend the sanctioning regime to legal persons.



3.1.4. Transparency and accountability measures

Criteria	Compliance with the EU Directive ⁷	Alignment with best practice ⁸	Assessment
Transparency, participation and review	3	2	The national provision complies with the Directive.
Whistleblowing authority	3	2	The national provision complies with the Directive.

⁷ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

⁸ A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



3.2. Whistleblowing legislation in Bulgaria

Bulgaria transposed Directive (EU) 2019/1937 through the Law on Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches, adopted in February 2023, following a delay which led the European Commission to initiate an infringement procedure in January 2022 for failure to comply with the transposition deadline.

The legal framework of the whistleblowing protection in the country includes secondary legislation developed and adopted by the designated Central Authority – the Commission for personal Data Protection, which is crucial for the practical implementation of the legislation and includes the following ordinances, rules and guidelines:

- Ordinance № 1 of 27 July 2023 on the keeping of the register of reports under Article 18 of the Law on Protection of Persons, Reporting Information, or Publicly Disclosing Information about Breaches and on Forwarding Internal Reports to the Commission for Personal Data Protection
- Methodological Guidelines № 1 on receiving, registering and handling reports received at the obliged subjects under the Law on Protection of Persons, Reporting Information, or Publicly Disclosing Information about Breaches
- Rules on granting protection to persons reporting or publicly disclosing information on breaches under the act on protection of persons reporting or publicly disclosing information on breaches (whistleblower protection act)
- Rules on the provision of support measures pursuant to article 35 (1), points 1 and 2 of the act on protection of persons reporting or publicly disclosing information on breaches (whistleblower protection act)
- Terms and conditions for providing legal aid to persons under the act on protection of persons reporting or publicly disclosing information on breaches (whistleblower protection act)

In addition, the following legal acts need to be considered and analyzed in terms of the implementation of the whistleblowing protection in the country

- the Labour Code
- the Administrative Procedure Code
- the Legal Aid Act



3.2.1. Scope, definitions, and conditions for protection

Criteria	Compliance with the EU Directive ⁹	Alignment with best practice ¹⁰	Assessment
Material scope: Reportable information	3	2	The national law defines “breaches” as acts or omissions that are unlawful or that defeat the object or purpose of the law – the acts of the European Union and the national legislation as defined in Art. 3 of the law which regulates its material scope. Art 3 provides an exhaustive list provided for in the Directive and additional breaches of national legislation in 3 areas: 1. the rules for the payment of due public state and municipal claims; 2. labor legislation; 3. the legislation related to the performance of public service. Regarding the term “information on breaches”, the definition in the national legislation is aligned with the Directive.
Personal scope: Public and private sectors	3	2	The national law covers reporting persons in both the public and private sectors.
Personal scope: Definition of a reporting person	3	2	The definition of reporting persons in the national law is aligned with the Directive fully. Some categories of reporting persons were not included in the first iteration of the law, but two amendments – one in 2023 and one in 2025 fully transposed the Directive, including volunteers and interns irrespective of receipt of remuneration.

⁹ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

¹⁰ A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Personal scope: Protected third parties	3	2	All categories of third parties referred to in the Directive are expressly covered by the national law, including: a) facilitators; b) third persons who are connected with the reporting persons and who could experience retaliation in a work-related context, such as colleagues or relatives of the reporting persons; c) legal entities that the reporting persons own, work for or are otherwise connected with in a work-related context.
Conditions and thresholds for protection	3	2	The national legislation is generally aligned with the standards of the Directive regarding the conditions and thresholds for protection. The law stipulates that 2 conditions have to be in place cumulatively for the reporting person to have the right to protection: 1. there was a reasonable ground to believe that the information provided about the breach in the report was true at the time of submission and that this information falls within the material scope of the law; and 2. a report of a breach was submitted under the conditions and procedures of law. In addition to this, the national law clearly stipulates that if the two conditions described above are met, the right to protection also applies to persons submitting reports of breaches to institutions, bodies, offices, or agencies of the European Union and that these reports are classified as submissions through an external channel.



3.2.2. Reporting channels and procedures

Criteria	Compliance with the EU Directive ¹¹	Alignment with best practice ¹²	Assessment
Multiple reporting avenues	3	2	The Bulgarian law correctly transposes the three reporting avenues required by Directive, namely: internal reporting, external reporting (through CPDP), public disclosure The law allows the reporting person to choose between internal and external channels without imposing a strict hierarchy, which is consistent with the Directive. The law establishes some conditions for the public disclosure as follows: 1. the person has submitted a report under the conditions of the law, but no appropriate actions were taken on the report within the deadlines and/or 2. the person has grounds to believe that: a) the violation may represent an immediate or obvious danger to the public interest or there is an emergency situation or a risk of irreversible harm; b) in the case of external reporting, there is a risk of retaliatory actions or there is a likelihood that the violation will not be effectively addressed due to the danger of concealment or destruction of evidence, suspicion of a secret agreement between the competent authority and the violator, or of the authority's involvement in the violation, as well as due to other specific concrete circumstances of the case.
Obligations for public and private entities	3	2	The relevant provisions on obligations of public and private entities of the Directive have been correctly transposed. Obligated entities to establish an internal reporting channel are: 1. all employers public entities; 2. employers in the private sector with 50 or more workers or employees; 3. employers in the private sector regardless of the number of workers or employees, if the activity they carry out falls within the scope of the acts of

¹¹ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

¹² A 1-3 scale is used: 1- weak, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			the European Union referred to in Part I, letter "B" and Part II of the annex to Article 3, paragraphs 1 and 3. A specific regulation for smaller municipalities allows for grouping together to share resources for the establishment and operation of an internal reporting channel (receipt and follow-up on reports), if these municipalities have fewer than 10,000 inhabitants or fewer than 50 workers or employees.
Internal reporting and follow-up: Procedures	3	1	The national law transposes the Directive fully in terms of the provisions for the internal reporting both on the procedural side and the timeframe for follow-up. The primary legislation is strengthened by the ordinance, rules and methodological guidelines issued by the CPDP, hence in terms of formal compliance with the minimum standards set in the Directive, the legislation is aligned. We note that the key issue is related to the practical implementation that have been highlighted in the Ombudsman's findings in two consecutive independent audit reports (2024, 2025), namely: inconsistent procedural practices and delays in case registration and follow-up for both internal and external reporting channels.
Internal reporting and follow-up: Information and communication	3	1	The national law regulates that feedback should be provided in a timeframe not exceeding three months from the acknowledgment of the receipt of a report and subsequently, whenever developments occur in the conduct of the investigation. The national legislator expressly transposes the requirements of Article 7(3) of Directive, which mandate the provision of adequate information on the use of internal reporting channels regulating that all obligated entities are required to provide clear and easily accessible information regarding the conditions and procedures for submitting reports. This information is provided on the websites of the obligated entities, as well as in a visible place in offices and workplaces.
Establishing external reporting mechanisms	3	1	The legislation largely complies with the EU Directive requirements regarding establishing the external reporting mechanisms. The law establishes the Commission for Personal Data Protection as a Central Authority serving as a single-entry point for external reports, which are then forwarded to sector-specific competent authorities



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			regulated in Art. 20 of the Law for substantive investigation. While this model aims to combine confidentiality safeguards with subject-matter expertise, practical challenges have emerged since the law has been in force like delays in case handling, limited feedback to whistleblowers, and weak coordination mechanisms between the CPDP and competent investigative authorities due to the lack of robust formal cooperation protocols. This increases the risk of fragmented follow-up and reduces transparency for reporting persons which has been a weakness identified in the practical implementation of the law and assessed by the National Ombudsperson as leading to delays in case registration and handling, inconsistent procedural practices, delays in feedback and information to reporting persons.
External reporting and follow-up: Procedures	3	1	As a general note, the relevant provisions of the Directive on the external reporting and follow-up procedures have been correctly transposed. As pointed above, the practical implementation is ineffective.
External reporting and follow-up: Information and communication	3	1	As a general remark, the relevant provisions of the Directive have been correctly transposed in the national legislation – both the law and the secondary legislation. The Law regulates an obligation to provide feedback in a reasonable timeframe not exceeding three months, or, in justified cases, not exceeding 6 months from when the report was received and also, subsequently, whenever developments occur in the conduct of the investigation. Again, as pointed above, in practice information and regular communication for the reporting person is not being effectively operationalized by the Central Authority in cooperation with the respective competent authority investigating the report due to the lack of clear coordination mechanisms.
Public disclosures	3	1	The national law is aligned with the Directive on the requirements of public disclosure regulating that persons who publicly disclose information about breaches have the right to protection under this law when it is reasonable to believe that the information about the violation was true at the time of disclosure and that this information falls within the material scope of the law set in Article 3, and one of the following conditions is met: 1.



			the person has reported the violation under the conditions and procedures of the law, but the report has not resulted in appropriate actions within the deadlines set out in the law; 2. the person has reason to believe that: a) the violation may pose an immediate or obvious danger to the public interest or there is an emergency situation or risk of irreversible harm; b) in the case of external reporting, there is a risk of retaliation or the violation may not be effectively investigated due to the risk of concealment or destruction of evidence, suspicion of a secret agreement between the competent authority and the perpetrator of the violation and others.
--	--	--	--

3.2.3. Protection measures

Criteria	Compliance with the EU Directive ¹³	Alignment with best practice ¹⁴	Assessment
Duty of confidentiality	3	1	The national law formally transposes the Directive’s confidentiality requirements, including the obligation to protect the identity of the reporting person. However, serious issues arise in practice. According to Ombudsman findings and institutional practice, whistleblowers are often required to disclose their identity in order to benefit from protection or to ensure effective handling of the report. This practice is inconsistent with Article 16 of the Directive, which requires confidentiality to be the default and disclosure to be strictly limited. Furthermore, the Bulgarian law does not clearly specify all cumulative safeguards required by the Directive, such as:

¹³ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

¹⁴ A 1-3 scale is used: 1- week, 2 - moderate, 3 - strong



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			- necessity and proportionality of disclosure - limitation to investigations or judicial proceedings - safeguards for protection rights We further note that, in the event of a breach of the duty to maintain the confidentiality of the reporting person’s identity, the national law provides for a fine ranging from 400 BGN to 4000 BGN at the date of adoption and since 01.01.2026 when Bulgaria joined the Eurozone the fines range from EUR 205 to EUR 2050.
Data protection	3	2	The Bulgarian national framework benefits from the involvement of the CPDP, which ensures a high level of formal compliance with data protection standards. The law reflects the requirements of Article 17 of the Directive, including: - lawful processing of personal data - limitation to necessary data However, there is limited clarity on deletion of irrelevant data, and the practical safeguards depend heavily on the administrative capacity of the obligated entities in the public and private sector
Anonymity	2	1	Despite the fact that the national legislation does not allow for anonymous reports to be processed under the law, persons who have anonymously reported a breach not in accordance with this law or have publicly, but anonymously, disclosed information about violations, and who have subsequently been identified and become the subject of retaliatory actions, have the right to protection. Hence, the right to protection measures is dependent on the subsequent identification of the reporting person.
Prohibition of retaliation	3	2	The relevant provision from the Directive regarding the prohibition of retaliation has been, in principle, fully transposed. However, enforcement is weak and any effective protection is entirely dependent on court proceedings.
Support measures	2	1	The support measures, their operationalization and implementation are one of the weakest areas in the Bulgarian whistleblowing protection system both in terms of the exhaustiveness of the legal framework, but also and critically so in terms of practical implementation.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			The law, in principle, reflects to a considerable extend the Directive’s minimum standards regulating the right to access of reporting persons to: - comprehensive, independent, free, and accessible information and advice, provided individually and confidentially regarding the procedures and protective measures. - assistance before any authority necessary for their protection against retaliatory actions, including through proper notification of the fact that they have the right to protection under the law. - legal assistance in criminal, civil, administrative, and international disputes in civil matters related to the protection of the reporting person in connection with the submitted report or disclosed information. - out-of-court resolution of cross-border disputes through mediation in accordance with the Mediation Act. An important gap, however, exists due to the lack of regulation of psychological support or financial assistance. In addition, the implementation of the support measures regulated in the law is in practice ineffective as assessed by the National Ombudsperson in two consecutive reports (2024 and 2025).
Protection measures against retaliation: Rights and remedies	3	1	The legislation largely complies with the EU Directive requirements regarding establishing the external reporting mechanisms. The law establishes the Commission for Personal Data Protection as a Central Authority serving as a single-entry point for external reports, which are then forwarded to sector-specific competent authorities regulated in Art. 20 of the Law for substantive investigation. While this model aims to combine confidentiality safeguards with subject-matter expertise, practical challenges have emerged since the law has been in force like delays in case handling, limited feedback to whistleblowers, and weak coordination mechanisms between the CPDP and competent investigative authorities due to the lack of robust formal cooperation protocols.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

Burden of proof	3	2	The national provision complies with the Directive.
Waiver of liability	3	2	The national provision complies with the Directive.
Protection measures for persons concerned	2	1	The national law formally transposes the Directive’s confidentiality requirements, including the obligation to protect the identity of the reporting person. However, serious issues arise in practice. According to Ombudsman findings and institutional practice, whistleblowers are often required to disclose their identity in order to benefit from protection or to ensure effective handling of the report. This practice is inconsistent with Article 16 of the Directive, which requires confidentiality to be the default and disclosure to be strictly limited. Furthermore, the Bulgarian law does not clearly specify all cumulative safeguards required by the Directive, such as: • necessity and proportionality of disclosure • limitation to investigations or judicial proceedings • safeguards for protection rights We further note that, in the event of a breach of the duty to maintain the confidentiality of the reporting person’s identity, the national law provides for a fine ranging from 400 BGN to 4000 BGN at the date of adoption and since 01.01.2026 when Bulgaria joined the Eurozone the fines range from EUR 205 to EUR 2050.
Penalties	3	1	The national law includes a full transposition of sanctionable conduct, included in the Directive establishing penalties for both acts of hinderance and of attempt of hinderance of reporting; retaliation against persons referred to in Article 4 of the Directive; bring vexatious proceedings against persons referred to in Article 4; breach the duty of maintaining the confidentiality of the identity of reporting persons. While the full transposition of sanctionable conduct and establishment of a list of penalties in national legislation is a fact, the issue on whether these penalties are effective,



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

			proportionate and dissuasive is assessed as questionable with fines ranging from BGN 400 (EUR 205) to BGN 30000 (EUR 15372) – the last only in cases of legal entities which continuously do not comply with the obligation to establish an internal reporting channel meeting two requirements: first - it is managed in a way that ensures the completeness, integrity, and confidentiality of the information and prevents unauthorized persons from accessing this information; second, it allows the storage of information recorded on a durable medium for the purposes of investigating the report and for further investigations. Finally, the control of obligated entities and the imposition of penalties is not being implemented. In 2025 the CPDP has not imposed a single penalty.
--	--	--	--

3.2.4. Transparency and accountability measures

Criteria	Compliance with the EU Directive ¹⁵	Alignment with best practice ¹⁶	Assessment
Transparency, participation and review	3	2	The national transposition law complies with the Directive.
Whistleblowing authority	3	2	The national transposition law complies with the Directive.

¹⁵ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

¹⁶ A 1-3 scale is used: 1- week, 2 - moderate, 3 - strong



3.3. Key takeaways and preliminary recommendations on the whistleblowing legislation in Romania

Romania has formally transposed Directive (EU) 2019/1937 and has established a comprehensive legal structure for the protection of individuals who report breaches of the law. The adoption of this law represents a significant step forward in consolidating integrity mechanisms within both the public and private sectors. However, while the legislative architecture largely reflects the structure and core requirements of the Directive, several areas reveal inconsistencies, partial transposition, drafting ambiguities, and gaps in alignment with best practice standards.

From a structural perspective, Law no. 361/2022 mirrors the Directive’s main components: scope of application, reporting channels, confidentiality safeguards, prohibition of retaliation, burden of proof, remedies, penalties, and the role of competent authorities. The establishment of internal, external, and public reporting avenues provides whistleblowers with multiple channels through which to raise concerns. The designation of the National Integrity Agency (ANI) as a central coordinating authority for external reporting further strengthens the institutional framework and reflects a centralized model of oversight.

In terms of scope, the national legislation adopts a broad definition of “breaches” and appears, at least interpretatively, to extend protection beyond the minimum material scope required by the Directive. However, the drafting technique employed—particularly the reference to Annex 2 and the use of the expression “such as”—introduces a degree of legal uncertainty. It remains unclear whether the areas listed are exhaustive or illustrative, and this ambiguity may affect legal predictability until clarified by jurisprudence. While the intention seems to favor an expansive interpretation, clarity is essential in a field that depends heavily on legal certainty for potential reporting persons.

The personal scope of the law is, overall, consistent with the Directive. The definition of “reporting person” broadly reflects EU standards, covering workers in both public and private sectors and extending protection to facilitators and third parties connected to the whistleblower. The inclusion of unpaid professional activities within the definition of “work-related context” is particularly noteworthy, as it aligns with best practice by protecting interns, volunteers, and other non-remunerated actors. Nonetheless, certain drafting omissions—such as incomplete cross-referencing of conditions applicable to anonymous whistleblowers who are later identified—may create interpretative challenges.

Regarding the conditions for protection, the Romanian legislator has largely respected the Directive’s cumulative requirements, including the “reasonable grounds to believe” standard. However, some elements are not explicitly stated within the core provision but rather dispersed across the law (for example, through the principle of good faith). While this does not necessarily narrow the scope of protection, it reduces clarity and coherence. Given the sensitivity of whistleblowing procedures, precision in legislative drafting is essential to ensure trust and legal certainty.

With respect to reporting channels, Romania has correctly established internal and external reporting mechanisms and allows reporting persons to choose between them. This reflects a balanced approach and avoids imposing an excessively rigid preference for internal reporting. The law also provides specific



guidance for smaller municipalities and entities, enabling resource-sharing arrangements. Nevertheless, certain procedural aspects diverge from the Directive. For example, the law does not expressly guarantee that requested physical meetings must take place within a reasonable timeframe, nor does it fully replicate the Directive’s safeguards regarding transcript verification in recorded oral reports. Additionally, while the Directive allows audio recordings of physical meetings, the Romanian law limits documentation to written minutes, potentially restricting procedural flexibility.

In the area of external reporting, although the overall framework complies with EU requirements, the law does not expressly provide that external channels must be independent and autonomous, nor does it consistently emphasize the obligation of diligent follow-up. These omissions may not necessarily prevent compliant practice but weaken the explicit normative guarantees of independence and effectiveness that are central to the Directive’s philosophy.

The regulation of public disclosure presents more substantial concerns. The introduction of a subjective test—based on the whistleblower’s perception that no appropriate action was taken—deviates from the Directive’s more objective standard. Additionally, structural inconsistencies in the transposition of Article 15 of the Directive alter the relationship between imminent danger and illustrative examples such as irreversible damage. While these differences may not drastically reduce protection in practice, they risk creating interpretative divergence and legal uncertainty.

The framework on confidentiality broadly reflects EU requirements. However, the national provision permitting disclosure of the whistleblower’s identity when required by law does not expressly incorporate the Directive’s cumulative safeguards: necessity, proportionality, limitation to investigations or judicial proceedings, and protection of defense rights. Although these safeguards may be found in other legal instruments, their absence in the whistleblowing law reduces transparency and coherence.

The prohibition of retaliation is largely aligned with the Directive, though some forms of retaliation are not explicitly enumerated. Given the illustrative nature of the list, these omissions may not substantially limit protection, but explicit inclusion would have strengthened legal clarity. More problematic is the civil fine mechanism requiring at least two acts of retaliation before a sanction of up to 40,000 lei may be imposed. The law does not clarify how acts are counted, over what timeframe they may be aggregated, or how the causal nexus is assessed. This creates significant uncertainty and may undermine the deterrent effect of the sanctioning regime.

Support measures are comparatively limited when measured against best practice. While ANI provides counselling and certain forms of assistance, the national framework does not comprehensively replicate the Directive’s catalogue of support measures, nor does it establish a fully developed support ecosystem. This may affect the practical accessibility of protection, particularly for individuals with limited resources.

The waiver of liability provisions contains notable deviations. The national law restricts protection to information obtained “in virtue of the employee’s job duties or employment relationship” and introduces the additional requirement that access must have occurred for the purpose of reporting. These limitations do not appear in the Directive and may unduly narrow protection. Furthermore, the Directive’s explicit



exclusion of liability for acquisition of information unless it constitutes a self-standing criminal offence is not fully reproduced.

The regime of penalties is one of the areas where transposition appears significantly narrower than the Directive’s requirements. Attempts to hinder reporting are not explicitly sanctioned, the range of potential offenders is unduly restricted, and penalties do not extend clearly to legal persons. The absence of sanctions for vexatious proceedings against whistleblowers is also notable. Collectively, these limitations risk weakening the overall deterrent capacity of the framework.

Finally, while the law includes provisions on protection for persons concerned, it does not fully articulate safeguards such as the right to an effective remedy and presumption of innocence, relying instead on general legal principles found in other legislative instruments. Although these rights are indeed guaranteed under Romanian law, their explicit inclusion within the whistleblowing framework would have enhanced coherence and balance.

Overall, Romania has established a functioning and relatively comprehensive whistleblowing framework that satisfies the core structural requirements of Directive (EU) 2019/1937. The law provides multiple reporting channels, confidentiality safeguards, anti-retaliation measures, and a designated competent authority. However, several drafting inconsistencies, partial omissions, and deviations from the Directive reduce legal clarity and, in some instances, potentially narrow protection.

The framework demonstrates moderate alignment with best practice standards but does not yet represent an advanced or exemplary model. The main challenges relate not to the absence of structure, but to issues of precision, coherence, sanctioning effectiveness, and completeness of support mechanisms. Future amendments should focus on clarifying ambiguities, strengthening the deterrent effect of penalties, and ensuring full and explicit transposition of Directive safeguards.

In light of the above assessment, the following recommendations are proposed to strengthen the Romanian whistleblowing legal framework:

- 1) **Clarify the material scope** of the law by revising the drafting of provisions referring to Annex 2, ensuring that it is unambiguously clear whether the listed areas are illustrative and extending the material scope of the law to all relevant breaches of the administrative law, anticorruption law and labour law.
- 2) **Align the provisions on public disclosure more closely with the Directive**, particularly by:
 - Reintroducing an objective standard regarding the absence of appropriate action;
 - Restoring the structural relationship between imminent danger and illustrative examples;
 - Clarifying applicable timeframes.
- 3) **Strengthen confidentiality safeguards** by expressly incorporating the Directive’s cumulative conditions for disclosure of the whistleblower’s identity (necessity, proportionality, limitation to investigations or judicial proceedings, and protection of defense rights).



- 4) **Revise the sanctioning regime**, including:
 - Extending penalties to attempts to hinder reporting;
 - Broadening the category of liable persons to include legal entities;
 - Clarifying the mechanism for counting acts of retaliation;
 - Introducing sanctions for vexatious proceedings against whistleblowers.
- 5) **Amend the waiver of liability provision to remove unnecessary restrictions** (such as limiting protection to information obtained strictly through job duties) and to align fully with the Directive’s wording regarding acquisition of information.
- 6) **Expand and systematize support measures**, including broader access to independent advice, psychological counselling where appropriate, and clearer procedural guidance for whistleblowers.
- 7) **Enhance clarity and coherence by consolidating dispersed conditions for protection** into unified provisions, reducing interpretative fragmentation.



3.4. Key takeaways and preliminary recommendations on the whistleblowing legislation in Bulgaria

Bulgaria has formally transposed Directive (EU) 2019/1937 through the Law on Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches, establishing a dedicated legal and institutional framework for whistleblower protection. The law was adopted in February 2023, following a delay which led the European Commission to initiate an infringement procedure in January 2022 for failure to comply with the transposition deadline.

The law entered into force on 4 May 2023 for employers with 250 or more employees, while entities employing between 50 and 249 employees were required to establish internal reporting channels by 17 December 2023, in accordance with the transitional period provided under the Directive.

The Bulgarian legislator adopted a broad material scope, extending the application of the law beyond breaches of Union law to encompass violations of national legislation, including labour law infringements. This approach reflects a policy choice to integrate whistleblower protection within the broader domestic legal framework.

Subsequent to its adoption, the legislative framework was subject to two substantive rounds of amendments, adopted in October 2023 and May 2025, respectively. These amendments reflect an ongoing process of legislative adjustment, aimed at addressing incomplete transpositions and several other important issues that were included in the original text of the legal act contrary to the minimum standards of the Directive. The key among them: the restriction in the original Art. 10 allowing reports only for violations that occurred within the past two years. This restriction was only removed in the amendment adopted in May 2025. Other important amendments from May aiming at full compliance with the directive include:

Taking into account the current legal texts in force and the secondary legislative acts adopted by the CPDP it is clear that overall, the Bulgarian framework demonstrates a high degree of formal alignment with the Directive, combined with a broader national scope of application. At the same time, the need for successive amendments indicates that the system remains in a phase of consolidation, with particular emphasis on improving institutional effectiveness, procedural clarity, and the practical enforcement of protection measures

While the legislative framework largely reflects the structure and core requirements of the Directive, the system reveals substantial weaknesses in implementation, institutional capacity, and alignment with best practice standards. The main challenges arise not from the absence of legal provisions, but from limitations in institutional design, procedural effectiveness, and the practical enforceability of protection measures.

With regard to the structural alignment with the Directive, the Bulgarian law mirrors the Directive’s main components, including scope of application, reporting channels, confidentiality safeguards, prohibition of retaliation, burden of proof, protection measures, and the designation of a competent authority. The



establishment of internal, external, and public reporting avenues ensures a formally comprehensive framework.

The Commission for Personal Data Protection (CPDP) is designated as the central authority for external reporting. However, its role is primarily administrative, as it receives and forwards reports rather than conducting substantive investigations. This structural feature limits the overall effectiveness of the system.

Looking once again at the material scope of the Law, it adopts a broad material scope, extending beyond EU law to include violations of Bulgarian legislation, criminal offences of a general nature, and labour law violations. While this reflects an expansive approach, practical interpretation remains inconsistent, particularly in distinguishing whistleblowing from ordinary labour disputes and at the same time processing the same report through two very different procedures creating two separate processes: one under the Labour Code and one under the. This in practice creates difficulties for a uniform approach towards the protection of the reporting persons and may result in completely divergent adjudications of the procedures.

With regard to the personal scope, the definition of reporting persons is broadly aligned with the Directive, covering employees, self-employed persons, volunteers, trainees (interns) irrespective of receipt of remuneration, and third parties such as facilitators. However, practical application is affected by limited awareness and inconsistent recognition of these categories in institutional practice.

The analysis of the conditions for protection highlights that the law reflects the Directive’s requirements regarding reasonable belief and work-related context. However, in practice, whistleblowers are often required to disclose their identity to benefit from protection or effective handling of their reports. This practice undermines confidentiality safeguards and may discourage reporting.

Regarding the reporting channels, the national legal framework establishes internal, external, and public reporting channels. Although reporting persons are allowed to choose between channels, internal systems are underused due to low trust, while external reporting is heavily centralized through the CPDP. This results in a system that is formally compliant but operationally dependent on a single authority with limited powers.

The procedural framework regulated by the law and the secondary legislation broadly reflect Directive requirements but suffer from practical deficiencies, including delays in handling reports, lack of clarity in certain procedures, limited feedback to whistleblowers, and weak monitoring of follow-up actions. These shortcomings reduce predictability and trust in the system.

Looking into the institutional design of the Bulgarian whistleblowing protection system, it is important to note that the CPDP functions as a central entry point for external reporting but lacks investigative and enforcement powers. It cannot effectively impose remedies or ensure effective follow-up by other authorities. This results in a fragmented system where responsibility is dispersed across multiple bodies, weakening accountability.



Although confidentiality is formally guaranteed, practical implementation is inconsistent. Disclosure conditions are not fully aligned with Directive safeguards, and the involvement of multiple authorities increases the risk of exposure of the reporting person’s identity.

The prohibition of retaliation is established in law, but enforcement relies exclusively on judicial proceedings. The absence of administrative protection mechanisms results in delays and limits the effectiveness of protection measures.

It is important to note that the analysis shows that support measures are limited and mainly consist of providing information and guidance. The framework does not include comprehensive legal, psychological, or financial support mechanisms, which restricts the accessibility of protection for whistleblowers.

The sanctions and enforcement requirements and their analysis show that the law provides for a system of administrative sanctions; however, the scope of penalties is limited and enforcement remains weak. The absence of sanctions for certain forms of obstruction or abuse reduces the deterrent effect of the system.

On the issue of the protection of persons concerned, the law provides basic safeguards, including the right to defense and confidentiality of identity. However, certain procedural guarantees are not explicitly detailed within the whistleblowing framework and rely on general legal principles.

Taking into account all of the above and considering the minimum standards set by the Directive, the overall assessment of the Bulgarian whistleblower protection framework demonstrates a high level of formal compliance with Directive (EU) 2019/1937. However, it remains operationally fragile due to institutional limitations, procedural inefficiencies, and insufficient support mechanisms.



4. The assessment of the capacity of the competent authorities

The assessment of the capacity of competent authorities in Romania and Bulgaria reveals two distinct models: Romania’s relatively **institutionally robust but resource-stretched system**, and Bulgaria’s **formally structured but operationally weaker and fragmented framework**.

Resources and independence.

In Romania, the **National Integrity Agency (ANI)** serves as the central authority for whistleblowing. It benefits from a **stable institutional structure, dedicated staff, and a significant overall budget**, although whistleblowing is only one component of its broader mandate. With around 94 staff and specialized units, ANI demonstrates **limited operational capacity**, handling reports, providing counselling, and supporting implementation across institutions. However, **resources are not fully tailored to whistleblowing protection tasks**, and reliance on broader institutional cooperation may limit responsiveness.

In contrast, **Bulgaria designates the Commission for Personal Data Protection (CPDP)** as the central authority. While formally independent, its role is **primarily administrative**, lacking investigative and enforcement powers. Resources are not the main constraint; rather, **institutional design limits effectiveness**, as the CPDP forwards cases instead of resolving them. This creates dependency on other bodies and weakens functional independence in practice.

Governance (accountability, integrity, transparency).

Romania shows **relatively stronger governance mechanisms**. ANI publishes activity reports, engages in counselling and training, and maintains some level of transparency and accountability toward the public and other institutions. Internal controls and integrity safeguards are embedded in a broader anti-corruption framework. However, **governance is affected by fragmentation, as multiple sectoral bodies share responsibilities**.

Bulgaria’s governance framework is formally aligned with EU standards, supported by secondary legislation and procedural rules. However, in practice, governance suffers from **weak coordination, limited accountability in follow-up, and insufficient transparency**, particularly regarding case handling and feedback to whistleblowers. The absence of effective monitoring and enforcement mechanisms further undermines governance quality.

Role and effectiveness in the integrity system.

ANI in Romania performs a **multifunctional role**, combining detection, guidance, and prevention. It not only receives and redirects reports but also provides counselling, trains institutions, and supports implementation of internal reporting systems. This indicates a **proactive and systemic role**, although **effectiveness is constrained by workload and coordination challenges** with other authorities.

In Bulgaria, the **CPDP** plays a **centralized but limited role**, acting mainly as a “single-entry point” for reports. Detection and enforcement depend on other institutions, leading to **fragmented responsibilities and delays**. Preventive functions, awareness-raising, and support measures are underdeveloped, and enforcement relies heavily on courts, reducing timeliness and impact.



Comparatively, Romania demonstrates **stronger institutional capacity and functional engagement**, despite resource and coordination limitations. Bulgaria, while formally compliant, exhibits **weaker operational capacity**, with structural deficiencies that hinder effective enforcement and protection of whistleblowers.

4.1. The assessment of the capacity of the competent authority in Romania

The most important institution on integrity matters in Romania is The National Integrity Agency (“ANI”). ANI was established by Law no. 176/2010 on integrity in the exercise of public functions and dignities and has important attributes on the matter of whistleblowers protection, among which it must be noted that ANI coordinates the external reporting channels.

In addition, there are also sector specific bodies that receive and analyses claims regarding specific breaches, e.g. Competition Council, National Authority for Consumer Protection, The Authority for Financial Supervision, National Agency for Public Acquisition, The Agency for Environment Protection.

Other institutions that are involved in the process are:

- The national courts;
- Labour inspectorate (ITM);
- Prosecutor office.

4.1.1. Institutional capacity

The designation of the National Integrity Agency (ANI) as Romania’s central external reporting channel for whistleblowing under Law no. 361/2022 has created a distinct institutional workload that is both operational (receiving and handling reports) and systemic (supporting implementation across thousands of reporting entities). ANI’s capacity to perform these functions depends on a combination of resources and independence. The resources are also composed of (i) budgetary resources, (ii) human resources and organisational arrangements, and (iii) specialized expertise and tools for handling sensitive reports, ensuring confidentiality, and providing support to whistleblowers and duty-bearers.

4.1.1.1. Resources (budget, staff, expertise to manage whistleblowing reports)

Budgetary resources

Available public documents show that ANI’s overall budget envelope is substantial, but it is not “whistleblowing-only”: ANI is a multi-mandate authority with integrity inspection functions (asset and interest disclosures, conflicts of interest, incompatibilities, PREVENT, etc.), and whistleblowing is one component within a wider institutional mission. In 2024, ANI reported that the state budget law approved total commitment appropriations of 109.4 mil. RON and budget appropriations of 41.8 mil. RON, with a detailed breakdown including 17.2 mil. RON for staff expenditure and 9 mil. RON for goods and services,



alongside much larger envelopes related to externally funded projects (notably, items reported as linked to PNRR financing).¹⁷

From a whistleblowing-capacity perspective, two points follow. First, the level of staff expenditure indicates that ANI maintains a stable civil-service corps supporting professionalized case handling. Second, the budget structure suggests that capital-intensive and project-driven allocations (e.g., large externally funded lines) may not automatically translate into recurrent operational capacity for whistleblowing functions unless they are explicitly used for digital platforms, secure communications, training, and process management relevant to reports and follow-up. In practice, whistleblowing responsibilities require predictable, recurrent funding to ensure timely acknowledgement, follow-up, confidential advice, and the ability to coordinate with other competent bodies—functions that do not scale linearly with occasional project funding.

Staffing levels and organisational capacity

ANI’s annual activity reporting offers concrete insight into its staffing scale and internal allocation. At the end of December 2024, ANI reported 94 occupied posts, distributed as follows: 3 management posts, 37 integrity inspectors, 32 support staff for integrity inspection, and 22 administrative staff.¹⁸ While these figures cover the entire agency, they provide an important baseline for assessing capacity: whistleblowing functions—especially those housed in a dedicated Public Interest Whistleblowers Directorate (“Direcția Avertizori în Interes Public”) must compete for institutional attention and resources with ANI’s core integrity-inspection mandates.

Crucially, ANI explicitly reports that in applying Law no. 361/2022, the Public Interest Whistleblowers Directorate continued to (i) manage and resolve reports, (ii) advise employers on designing/revising internal reporting procedures and follow-up processes, (iii) train designated persons responsible for receiving and handling reports, and (iv) provide counselling and information on protection measures, rights, procedures, and remedies¹⁹. These tasks go beyond “case handling” and include significant regulatory/implementation support functions across the public and private sectors.

ANI’s 2024 figures show meaningful operational demand. ANI reported receiving a total of 306 reports in 2024, including both anonymous and nominal reports, and reported multiple outcomes (e.g., classifications, redirections to competent entities, and cases still under evaluation).²⁰ In parallel, ANI reported 234 counselling activities (by telephone), differentiating between confidential counselling and broader counselling not classified as confidential, and noting that counselling was provided to both public-law and private-law entities.

These numbers matter for a resources assessment because they indicate that ANI is not only receiving external reports but is also actively engaged in advisory support, a function that is often under-resourced

¹⁷ ANI Annual Report, 2024, https://integritate.eu/wp-content/uploads/2025/07/ANI_Raport-de-activitate-2024.pdf.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ https://avertizori.integritate.eu/?_gl=1%2Aiic16%2A_ga%2AND1MzgyNzIxLjE3NjcwMDY5MjM.%2A_ga_4GQ9YTR59X%2AczE3NzEzNTgxMTAKbzExJGcwJHQxNzcxMzU4MTEwJGo2MCRsMCRoMA.

²⁰ ANI Annual Report, 2024, https://integritate.eu/wp-content/uploads/2025/07/ANI_Raport-de-activitate-2024.pdf.



in whistleblowing systems. While 306 reports per year may appear manageable in absolute terms, the complexity is driven by (a) confidentiality constraints, (b) the need to triage competence (ANI’s own competence versus other specialized authorities), (c) follow-up and communication obligations, and (d) the need to provide guidance on protection against retaliation. Even a moderate volume can stress capacity if reports involve large institutions, cross-sector misconduct, or require coordination with prosecutors, regulators, or inspection bodies.

ANI also participates in integrity and whistleblowing-related international networks and EU-level exchanges (including integrity/whistleblowing authorities), which can strengthen methodological knowledge and alignment with emerging good practices. While network participation is not a substitute for staffing, it is a relevant indicator of access to peer learning and standard-setting, particularly in areas such as secure case management, statistical reporting, and performance frameworks.

Tools, channels, and process infrastructure

The whistleblower portal and ANI’s public guidance indicate a multi-channel approach for external reporting and for requests for counselling/protection. The home page with general information sets out that reporting to ANI can be done online via the whistleblower platform, by email, by phone (with recorded conversations), by post, or in person with pre-scheduling. It also clarifies that ANI can provide confidential counselling (on request) and assistance in relation to protection against retaliation.²¹ The presence of multiple channels is relevant to resources because it implies operational requirements: trained staff to receive and document telephone reports, secure storage of recordings or minutes, scheduling capacity for in-person meetings, and secure handling of email and postal submissions.

Additionally, ANI is responsible for system-level statistical coordination. Under an ANI order published in the Official Gazette in January 2025, the Public Interest Whistleblowers Directorate is tasked with implementing provisions on statistical reporting and publishing a completion guide for annual statistical reporting.²² This function is resource-intensive because it requires harmonizing indicators across many “competent authorities” and ensuring data quality and consistency for reporting to the European Commission.²³

Overall capacity assessment

Overall, publicly available evidence supports the conclusion that ANI has established a dedicated organisational unit for whistleblowing, operates a multi-channel reporting system, and delivers a meaningful volume of case handling and counselling, while also investing in training and cross-institutional coordination. At the same time, the available budget and staffing data are agency-wide rather than function-specific, making it difficult to determine how many staff and what proportion of the budget is directly allocated to whistleblowing functions. This limits external assessment of whether the whistleblowing function is proportionately resourced relative to its statutory obligations. Moreover, if

²¹ https://avertizori.integritate.eu/informatii-generale/?utm_source=chatgpt.com

²² <https://avertizori.integritate.eu/wp-content/uploads/2025/02/MO-Ordin-693-Transmitere-date-statistice-L361-2022.pdf>

²³ <https://avertizori.integritate.eu/wp-content/uploads/2025/02/Ghid-de-completare-a-formularului-de-raportare.pdf>



whistleblowing tasks compete internally with other integrity priorities, there is a risk that protective measures become procedural rather than urgent, reinforcing the “temporal mismatch” between fast retaliation and slow institutional reaction. Strengthening function-level budget transparency and capacity reporting would improve accountability and help demonstrate that the external channel has stable, dedicated operational resources rather than relying on broader agency capacity.

4.1.1.2. Independence (legal guarantees, appointment procedures, protection against interference)

Independence is a cornerstone requirement for an effective external reporting channel under the EU whistleblowing model: reporting persons must have confidence that the authority receiving a report will not be captured by political or organisational interests, will protect confidentiality, and will act objectively in follow-up. In Romania, ANI’s institutional design and legal framework provide several independence-relevant safeguards, while also raising broader “system” questions about political appointment processes typical for high-level leadership in public authorities.

ANI is described in ANI’s own whistleblowing-related guidance as an autonomous administrative authority with legal personality, operating at national level as a single structure.²⁴ This status matters because it positions ANI differently from line ministries or subordinated inspectorates that may be more directly exposed to hierarchical political influence.

The core legal framework on ANI’s organisation (Law no. 144/2007, as republished) sets out that the President and Vice-President of ANI are appointed by the Senate for a four-year, non-renewable term, following a competition. The competition is organized under the law by the National Integrity Council, a multi-stakeholder council appointed also by the Senat based on the proposal of political parties represented in the Parliament, key national public institutions, representatives of local authorities, the civil service, the magistrates and the civil society.

This model contains both strengths and risks from an independence perspective.

- A strength is the fixed, non-renewable term, which can reduce incentives for office-holders to align with political interests in pursuit of reappointment.
- Another strength is the formalized competition procedure, which—if implemented rigorously—can increase merit-based selection.
- A structural risk is the involvement of a political chamber (the Senate) in appointment decisions, but this is counterbalanced by the fact that the process is demonstrably transparent, merit-based, and insulated from partisan bargaining due to the multi-stakeholder composition of the National Integrity Council.

The same law includes eligibility requirements for leadership roles, including a professional qualification requirement (law or economics degree) and explicit restrictions regarding political party membership (e.g., not being a member in the previous three years). Such restrictions are typical integrity safeguards

²⁴ Ibid.



aimed at reducing political entanglement. They are particularly relevant for whistleblowing because reports can implicate politically exposed persons or senior officials.

Independence is not only about appointment; it is also about protection against arbitrary dismissal and about balanced accountability. The legal framework provides for defined situations in which the President and Vice-President may be removed from office (e.g., resignation and other conditions set out in the law). Additionally, a National Integrity Council plays a role in oversight and evaluation, including submitting conclusions to the Senate and enabling external audit reporting.

The existence of published external audit reports (including multi-year series of “External audits of ANI’s management”) supports the view that ANI’s activity is subject to structured oversight rather than ad hoc political control.

From the perspective of interference risks, the relevant balance is: (i) sufficient oversight to ensure legality, performance, and accountability; and (ii) safeguards that prevent oversight actors from directing individual case decisions or pressuring staff on specific reports. The evidence available publicly mainly documents the oversight architecture (Senate appointment, National Integrity Council oversight, external audits) rather than providing granular safeguards specifically tailored to whistleblowing case independence.

ANI’s whistleblowing portal and annual report indicate that whistleblowing is managed through a dedicated directorate that performs core tasks: receiving reports, conducting initial examination, ensuring counselling, and coordinating implementation and monitoring across entities. Organisational separation (i.e., a specialized unit) can strengthen functional independence by concentrating expertise and standard operating procedures and by limiting ad hoc involvement of unrelated units.

At the same time, ANI’s whistleblowing mandate is deeply interconnected with other authorities. The portal explicitly notes that external reporting channels include not only ANI but also other competent public bodies that receive and solve reports in their specialized domains, and that ANI may redirect reports to other authorities as competent. This “hub-and-spokes” model creates a different independence risk: even if ANI is institutionally autonomous, a report may be transmitted to a specialized authority that is less insulated from local or sectoral interference. ANI’s role therefore includes ensuring that redirection preserves confidentiality and integrity safeguards.

A practical safeguard against interference is the existence of clear procedures and documented timelines, which constrain discretionary handling. ANI’s approach to standardizing statistical reporting (including requiring competent authorities to report annual data and mandating the whistleblowing directorate to publish guidance) indicates a drive toward systematization and rule-based administration. While statistical reporting is not itself an independence measure, the broader institutional practice of codifying processes can reduce arbitrary interventions.

Overall, Romania’s model provides meaningful formal guarantees that support ANI’s independence: an autonomous authority status, a fixed non-renewable leadership term, eligibility and incompatibility safeguards, and structured oversight through a council and external audits. However, strengthening and



communicating practical operational safeguards (e.g., case-handling firewalls, decision logs, and clear recusal rules) would further reinforce confidence that ANI can resist interference in sensitive cases

4.1.2. Governance

4.1.2.1. *Accountability (to parliament, judiciary, public reports, internal controls)*

Accountability refers to the formal and informal mechanisms through which ANI is answerable for its performance, decisions, and conduct in its role as the external authority for whistleblowers. Effective accountability ensures that ANI operates with legitimacy, transparency, and responsiveness to oversight bodies, including parliament, judiciary, and the public.

At the institutional level, ANI is established as an autonomous administrative authority with legal personality, operating nationwide and functioning independently of other ministries and executive bodies. This autonomy forms the foundation for its accountability structures, positioning ANI as an entity that must comply with legal obligations while also subjecting its operations to external control and reporting requirements.

One of the primary accountability channels for ANI is its reporting to the Romanian Parliament, specifically through mechanisms built into its founding law (Law no. 144/2007). The National Council for Integrity, a representative body involving parliamentary group designees, exerts a degree of oversight by reviewing agency performance and providing input to the Senate. The Council is itself under parliamentary scrutiny, specifically the control of the Senate, which reinforces a layer of democratic accountability. Members of this National Council are appointed from parliamentary groups and other stakeholders, and are bound by obligations to avoid partisan conduct that could undermine integrity oversight.

Parliamentary engagement is further strengthened through budgetary oversight. As with other autonomous authorities, ANI’s budget is subject to approval by the legislature, which includes justification of expenditures and alignment with strategic objectives, including its whistleblowing functions. In practice, this means ANI must present detailed budget plans and outcome justifications that respond to parliamentary scrutiny, thereby reinforcing accountability for the use of public funds.

ANI also engages with judicial accountability mechanisms. While ANI itself is not a judicial institution, its investigative work, particularly in cases involving potential conflicts of interest, incompatibilities, and breaches of integrity rules, is often referred to the judiciary for enforcement actions or sanctions. In the context of whistleblowing, when reports received by ANI point to potential legal violations, ANI may be required to cooperate with prosecutorial authorities or specialized judicial bodies. Such cooperation introduces a form of judicial accountability: ANI’s handling of reports can be examined retrospectively within judicial proceedings if procedural errors or rights violations are alleged.

Public accountability is further enhanced through annual reports and public documentation. ANI publishes activity reports that detail key functions, including statistics on reports received (across all mandates, including whistleblowing), summaries of counselling activities, and systemic engagement with entities required to implement internal reporting channels. These reports make its performance visible to civil society, media, and oversight bodies, enabling external evaluation of compliance with statutory duties



and the effectiveness of whistleblowing channels. For instance, recent published data show the extent of reports received, the counselling provided, and measures taken to assist reporting persons.

Overall, ANI’s accountability is multi-layered: it encompasses legislative oversight through parliament (including budgetary control), judicial cooperation and scrutiny, public reporting and audit mechanisms, and responsiveness to stakeholder inquiries. These mechanisms contribute to institutional legitimacy and support public confidence in ANI’s role as a central authority in whistleblowing protection.

However, in practice, the effectiveness of these accountability channels depends on consistent application, quality of reporting, and the ability of oversight bodies to engage with technically complex issues such as whistleblowing, confidentiality, and data protection. Also, governance mechanisms that function at a macro level (annual reports, parliamentary scrutiny) may not sufficiently address micro-level accountability in individual cases. For whistleblowers, effectiveness is measured less by formal oversight and more by immediate case handling and protective intervention.

4.1.2.2. Integrity mechanisms (codes of conduct, safeguards against misuse, conflict of interest rules)

Integrity mechanisms are essential for ensuring that an institution like ANI not only enforces integrity externally but also embodies it internally. These mechanisms include formal codes of conduct, safeguards against conflicts of interest, and procedures to prevent misuse of authority—especially critical given ANI’s role as an external reporting channel for whistleblowers.

At the core of ANI’s institutional framework is its broader mandate to uphold integrity across public office holders. While that mandate principally targets asset disclosure, conflicts of interest, and incompatibilities among public officials, it also shapes internal expectations and conduct standards for ANI staff. Under its founding law (Law no. 144/2007, as republished), ANI operates according to principles such as legality, confidentiality, impartiality, independence, good administration, and respect for fundamental rights—principles that parallel the ethical obligations expected of its personnel.

Although ANI’s whistleblowing information portal does not explicitly publish a bespoke code of conduct for whistleblowing staff, the agency’s institutional culture is informed by the same legal and ethical framework that governs its integrity inspection responsibilities. Staff are legally obliged to maintain confidentiality and to ensure impartial handling of reports—a critical safeguard in preventing misuse of the whistleblowing channel. ANI’s portal emphasizes confidentiality in report processing and compliance with data protection regulations (GDPR and domestic data protection law), which protect whistleblowers’ personal data and reinforce internal obligations to handle information with discretion and professionalism.

Robust conflict of interest rules are central to ANI’s purpose but also reflect its internal governance expectations. As the authority tasked with identifying conflicts of interest in others, ANI itself must be insulated from such conflicts. The law governing ANI specifies that members of the National Council for Integrity—a representative oversight body—must refrain from publicly declaring political views or



favoring political groups in their work, creating a formal safeguard against partisan bias in oversight functions.

In addition to external integrity functions, ANI has internal safeguards against misuse of authority and corruption. Because ANI operates within the Romanian public administration, it is bound by common public sector regulations on ethics and conduct (including civil service rules and national anti-corruption legislation). These rules prohibit misuse of official position, improper influence, and engagement in activities that could compromise impartiality. Though not always detailed on the whistleblowing portal, these rules provide a legal basis for accountability and discipline within the agency.

In summary, ANI’s integrity mechanisms combine legal principles embedded in its founding statute, internal conflict of interest rules, ethical obligations shaped by public sector standards, and compliance with data protection law. Although dedicated codes of conduct specific to whistleblowing staff are not routinely published online, the legal context in which ANI operates requires adherence to strict confidentiality, impartiality, and ethical standards designed to prevent misuse and preserve trust in its role as a whistleblowing authority.

4.1.2.3. Transparency (public availability of procedures, decisions, reporting statistics)

Transparency of operations is essential to the credibility and usability of an external reporting channel. For whistleblowing, transparency has a specific meaning: it is not about exposing sensitive case details, but about ensuring that reporting persons and duty-bearers can easily find and understand (i) how to submit a report, (ii) what information is required, (iii) how confidentiality is protected, (iv) what follow-up steps exist and within what timelines, and (v) what support and remedies are available. In this respect, ANI has taken visible steps to make its whistleblowing procedures accessible and to provide practical documentation through a dedicated portal.

ANI operates a dedicated whistleblowing section of its website that functions as a central information point. The portal provides key navigation sections, including differences between anonymous and nominal reporting, frequently asked questions, general information, whistleblower declarations, and statistical reporting resources.²⁵ This architecture supports transparency by organizing information around user needs (how to report; what to expect; what forms are required).

The home page on whistleblowing provides an explicit list of reporting channels: online through the platform, by email, by telephone (with recorded calls), by postal services, and in person with pre-arranged scheduling. It also states that ANI can provide confidential counselling on request and assistance regarding protection against retaliation. From an accessibility standpoint, the availability of multiple channels reduces barriers for individuals who may not be able or willing to use digital reporting or email, while the

²⁵

https://avertizori.integritate.eu/?_gl=1%2Anmeazs%2A_ga%2ANDA1MzgyNzIxLjE3NjcwMDY5MjM.%2A_ga_4GQ9YTR59X%2AczE3NzEzNjAwNjEkbzEjGcwJHQxNzcwMzYwMDYxJGo2MCRsMCRoMA.



visibility of counselling options signals that ANI’s role is not purely administrative intake but also supportive.

The portal’s FAQ section provides practical guidance on when to use external channels, differences between anonymous and nominal reporting, minimum content requirements for reports, who must create internal channels, and conditions for protection.²⁶ This is a significant transparency feature: it translates legal rules into operational advice and helps reporting persons make informed choices about reporting routes and the level of identification they are willing to provide. Notably, the FAQ clarifies procedural consequences: anonymous reports cannot be “improved” through later dialogue; anonymous reporters cannot be informed about registration/progress/solution; and, as presented on the portal, anonymous reporting is associated with limitations regarding protection and exoneration.

The FAQ also describes external reporting modalities via ANI, including postal submission and the possibility of in-person reporting with prior scheduling. This improves predictability and reduces uncertainty about “what happens next,” which is a known barrier to reporting in many systems.

ANI also provides a “declarație avertizor” template that explicitly references conditions for protection and confidentiality rules, helping whistleblowers understand what legal thresholds and obligations apply when seeking protective measures or remedies.²⁷ These templates are important transparency instruments: they reduce errors and omissions, improve data quality for case handling, and reduce the risk that reports are dismissed for missing required elements.

ANI’s annual activity report provides a relatively detailed narrative of what the whistleblowing directorate did during 2024, including: identifying other competent authorities, verifying the establishment of internal reporting channels and procedures across approximately 300 entities, offering guidance for procedure development, organizing roundtables and working sessions, and engaging with EU-level expert discussions about improving statistical reporting accuracy.²⁸ This reporting is a transparency asset because it allows external stakeholders to understand ANI’s approach to implementation, not only its intake of individual reports.

ANI also disclosed aggregate operational data: number of reports received, general categorization (anonymous/nominal), and broad outcomes (e.g., classified, redirected, under evaluation), alongside data on counselling activities.

Despite strong accessibility features, transparency could be further improved by publishing additional operational details that do not compromise confidentiality. For example, users benefit from clarity on expected timelines and milestones in the external reporting process, on how competence is determined and how redirection works in practice, and on what constitutes “follow-up” actions. Some of this is

²⁶ <https://avertizori.integritate.eu/intrebari-frecvente/>

²⁷ <https://avertizori.integritate.eu/uploads/DECLARATIE-AVERTIZOR-AVERTIZOR-ÎN-INTERES-PUBLIC.pdf>

²⁸ ANI Annual Report, 2024, https://integritate.eu/wp-content/uploads/2025/07/ANI_Raport-de-activitate-2024.pdf



referenced indirectly in guidance materials, but it is not always presented as a clear end-to-end “process map” for a reporting person.

Overall, ANI’s whistleblowing portal and published materials demonstrate a strong commitment to operational transparency in the sense most relevant to whistleblowing: accessibility of reporting routes, clear explanation of core rules, availability of templates, and the existence of a statistical reporting framework. But strengthening user-oriented process explanations (especially on timelines and follow-up stages) and expanding structured public reporting on performance indicators would further enhance trust and usability.

4.1.3. Role in the Integrity System

4.1.3.1. *Prevention (promotion of whistleblowing culture, awareness campaigns)*

The proactive promotion of whistleblowing culture and the implementation of preventive awareness measures are essential components of an effective national whistleblower protection system. In Romania, as the competent external authority for whistleblowing under Law no. 361/2022, ANI bears a central responsibility in advancing understanding of whistleblowing rights and obligations, encouraging responsible reporting, and embedding whistleblowing as a normative and accepted practice across public and private sectors. This preventive role encompasses education, outreach, guidance, and sustained engagement with stakeholders.

A key pillar in ANI’s prevention strategy is the dedicated whistleblowing portal, hosted at <https://avertizori.integritate.eu>, which functions as the central repository of information on whistleblower rights, reporting procedures, and protections under Romanian law. The portal clearly explains what constitutes a whistleblower (“avertizor în interes public”), the legal framework that applies, and the reporting channels available, including anonymous and nominal reporting options. This accessibility of comprehensive information plays a significant preventive role by demystifying processes that might otherwise be perceived as opaque or daunting. It informs both potential reporting persons and the broader public about whistleblowing as a legitimate and protected activity under law.

Beyond the portal itself, evidence suggests that ANI has actively invested in building competence around whistleblowing implementation. The agency reports training and information activities related to Law no. 361/2022, with approximately 360 participants benefiting from dedicated sessions delivered in both physical and online formats, and additional workshops and outreach to private entities.²⁹ Such training supports the ecosystem approach required by the EU Whistleblowing Directive model: designated persons in reporting entities need to understand procedural safeguards, timelines, documentation, confidentiality, and follow-up standards, and ANI appears to position itself as a hub for this knowledge dissemination.

Despite these strengths, opportunities remain for expanding preventive impact. For example, systematic, high-visibility public awareness campaigns targeted at the general population—including media

²⁹ ANI Annual Report, 2024, https://integritate.eu/wp-content/uploads/2025/07/ANI_Raport-de-activitate-2024.pdf



engagement, social media strategies, and partnerships with civil society organisations—could deepen public understanding of whistleblower rights and reduce social stigma associated with reporting. While ANI’s current initiatives effectively support informed users and trained institutional actors, broader outreach could further normalize whistleblowing as an integral integrity mechanism across Romanian society.

Moreover, while the Romanian framework provides counselling and assistance, there is limited publicly available evidence regarding how many retaliation cases were effectively stopped at an early stage. This raises the question whether ANI’s role remains primarily procedural (receiving and forwarding reports) or whether it exercises strong protective intervention powers in practice.

In Romania, as in many other countries, whistleblowing remains associated with high personal risk. Prevention therefore requires more than procedural guidance; it requires cultural transformation and visible examples of successful protection. Without demonstrable protective outcomes, trainings or awareness campaigns may have limited trust-building impact.

4.1.3.2. Detection & Enforcement (handling reports, investigations, sanctions)

Detection and enforcement within a whistleblowing system encompass how reports of alleged wrongdoing are received, processed, examined, and, where appropriate, lead to corrective actions or sanctions. In Romania ANI functions as a key external reporting channel under Law no. 361/2022, responsible for receiving and managing external whistleblowing reports and ensuring appropriate follow-up in accordance with the law.

Under the current framework, individuals who identify information regarding breaches of the law in a professional context, including within public authorities, institutions, and private legal entities, can submit external reports to ANI. These reports can be made nominally (identified) or anonymously through multiple channels, including the dedicated whistleblowing portal (<https://avertizori.integritate.eu>), e-mail, telephone, postal service, or in person with prior appointment. The diversity of channels supports accessibility and mitigates barriers for reporting persons, including those who may be reluctant to use electronic forms.

A fundamental procedural distinction exists between nominal and anonymous reporting. In the case of nominal reporting, ANI may engage in dialogue with the reporting person to clarify details and gather additional information, thereby strengthening the potential for effective examination. Anonymous reporters, by contrast, do not have the opportunity to provide follow-up information, and importantly, cannot access protective measures under the whistleblowing law.

Once a report is received, ANI is mandated by law to examine and resolve the information submitted. Although the whistleblowing portal and agency communications do not publicly detail every stage of the internal investigative process, ANI’s operationalization of the external channel implies responsibilities such as preliminary assessment, classification, referral, or follow-up. In practice, this may involve assessing the factual sufficiency of the report, checking competence, and determining whether further actions are necessary.



Importantly, ANI does not operate as a traditional law enforcement or prosecutorial body; rather, it acts as a competent authority that can receive reports and, where necessary, transmit cases to other entities with investigatory or sanctioning powers. When a report implicates potential breaches within the remit of another authority—such as the Police, Prosecutor’s Office, the National Anti-Corruption Directorate (DNA), or other sector regulators—ANI may redirect or share information, in compliance with confidentiality and data protection standards.

However, detailed public statistics on enforcement outcomes, such as the number of cases forwarded to other authorities, investigations opened, or sanctions imposed, are not published by ANI. In this context, ANI’s role in detection remains pivotal, but cannot be publicly analyzed. The law itself places obligations on competent authorities, including ANI, to ensure that reports are examined fairly and effectively while maintaining confidentiality and protecting the identity of reporting persons.

Sanctioning, per se, is typically outside ANI’s direct authority, as enforcement actions (such as disciplinary measures, regulatory sanctions, or criminal proceedings) lie within specialized bodies’ competence. ANI’s enforcement role is thus often indirect, focusing on referral and coordination rather than imposing penalties. This means efficiency in detection hinges on ANI’s ability to channel reports effectively to enforcement partners and ensure timely follow-through while respecting procedural safeguards.

In summary, ANI’s detection and enforcement functions operate at the nexus between intake and systemic follow-up. The agency’s remit includes receiving and preliminarily examining external reports, maintaining confidentiality, clarifying report contents, and, where legally justified, redirecting issues to competent bodies. Effectiveness in enforcement therefore depends not only on ANI’s internal processes but also on the responsiveness and capacity of partner institutions to act on referred matters.

Moreover, if ANI’s intervention mechanisms rely primarily on ex-post judicial processes rather than rapid interim protection (e.g., preliminary measures, urgent suspension of retaliatory acts), whistleblowers may suffer irreversible harm before relief is granted. This structural issue affects the practical capacity of ANI to function as an effective shield.

4.1.3.3. Cooperation with other integrity institutions (e.g. anti-corruption agencies, judiciary)

ANI, as Romania’s external reporting channel, operates within this broader institutional ecosystem. Law no. 361/2022 envisages ANI’s role in receiving external reports of breaches of law and collaborating with other competent authorities to ensure appropriate follow-up and enforcement actions where necessary.

Cooperation starts at the stage when a report received by ANI goes beyond the Agency’s own competence. Under the whistleblower protection framework, reports relating to specific areas—such as serious criminal conduct, corruption, public procurement irregularities, fraud, or violations of regulatory norms—may fall under the jurisdiction of specialized bodies such as the National Anti-Corruption Directorate (DNA), the Police, the Prosecutor’s Office, financial supervisory authorities, and sector regulators. ANI must therefore assess whether a report should be forwarded to a more appropriate



authority for investigation and action, while ensuring confidentiality and protection for the whistleblower.³⁰

While ANI’s own website does not explicitly publish formal memoranda of understanding or cooperation protocols with other agencies, its operational reality implicitly requires inter-institutional coordination mechanisms. The whistleblowing law itself mandates that other public bodies designated as competent authorities under the law must receive and address reports in their fields of competence, suggesting a legal basis for cooperation.

Cooperation with the judiciary and prosecutors is crucial where reports involve alleged criminal conduct. ANI can forward cases to prosecutorial authorities, after which investigation and trial processes fall within the judiciary’s domain. This transition necessitates close coordination to ensure that evidence, confidentiality protections, and procedural rights are respected. Although ANI does not itself conduct criminal investigations, its initial intake and filtering of reports are a key source of cases for law enforcement and judicial scrutiny.

In addition, ANI engages with international partners and EU networks that facilitate exchange of best practices on whistleblowing implementation and integrity systems more broadly. Participation in such networks enhances collaborative frameworks and aligns Romania’s enforcement processes with regional standards.

Overall, ANI’s cooperation with other integrity institutions is an inherent aspect of its mandate. By serving as a gateway for external whistleblowing reports and facilitating referrals to appropriate authorities, ANI occupies a central coordination role. The quality of this cooperation significantly influences the timeliness and effectiveness of subsequent investigations, enforcement actions, and ultimately, systemic accountability within Romania’s integrity architecture.

Moreover, because the inter-institutional coordination lacks transparency or feedback mechanisms, whistleblowers perceive the system as unresponsive, even when procedural steps are technically fulfilled.

4.1.3.4. Effectiveness (track record of cases, protection of whistleblowers against retaliation)

Assessing the effectiveness of the whistleblowing protection framework in Romania entails examining how well the system functions in practice, whether reports are meaningfully received and followed up, and whether whistleblowers are safeguarded against retaliation. ANI, as an external reporting authority under Law no. 361/2022, plays a central role in both dimensions: it must ensure that reports lead to appropriate outcomes and that reporting persons are protected through the procedural safeguards established by law.

In terms of operational output, ANI’s public communications and annual activity reports provide insight into the volume of reports received and services delivered. In 2024, ANI reported receiving a moderate

³⁰ <https://www.just.ro/avertizari-in-interes-public/>



number of external reports, reflecting the Agency’s role as one of several designated authorities within the whistleblowing ecosystem. While not all detailed figures are published on the whistleblowing portal itself, aggregate data show that the Agency engages with individuals through report intake and by providing counselling services on rights, procedures, and protections.

However, publicly available information on case outcomes, such as how many reports led to formal investigations, administrative actions, or enforcement outcomes, is absent. The absence of easily accessible outcome summaries makes external evaluation of effectiveness challenging. Aggregated, anonymized reporting on categories of cases, outcomes, and timelines could enhance transparency and demonstrate the operational impact of the system.

Protection against retaliation is a key aspect of effectiveness. Under Law no. 361/2022, whistleblowers who make external or internal reports have legal protection against any form of reprisals in their professional context. While the law provides this right, ANI as the external authority is responsible for informing reporting persons of available protections and, where necessary, assisting them in taking protective actions.

Effectiveness of protection depends not only on legal provisions but on the practical operation of remediation mechanisms when retaliation occurs. Available legal texts suggest that individuals subjected to retaliation have recourse to legal remedies, potentially including civil or administrative litigation, but detailed procedural guidance and published statistics on successful protection cases remain absent in public ANI documentation. This gap makes it difficult to assess whether protections are timely, robust, and accessible in practice.

Moreover, ANI’s current support model does not appear to include integrated psychosocial services or structured cooperation with specialized psychological providers. This indicates a capacity gap between the legal notion of “support” and the complex human reality documented in the research.

In summary, ANI’s external reporting channel is operational and receiving reports, and the legal framework guarantees protection against retaliation. However, publicly available information on enforcement outcomes and protective remedies is limited, complicating external assessment of effectiveness.

The Romanian system appears institutionally solid but practically vulnerable to the same systemic challenges identified across Europe: slow remedies, limited psychosocial support, and fragile trust. Strengthening ANI’s capacity therefore requires not only maintaining formal independence and procedural compliance, but also reinforcing rapid protective tools, integrated support services, and transparent outcome reporting that demonstrate, in concrete terms, that whistleblowers are effectively safeguarded.

Strengthening published performance indicators, outcome summaries, and anonymized case follow-up data would enhance transparency and allow a fuller assessment of how effectively the system protects whistleblowers and translates reports into corrective action.



4.2. The assessment of the capacity of the competent authority in Bulgaria

The central institution responsible for whistleblower protection in Bulgaria is the Commission for Personal Data Protection (CPDP), designated as the national external reporting authority under the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches.

In addition to CPDP, the system involves sector-specific competent authorities responsible for investigating reports within their respective fields, as well as courts, labour inspectorates, and law enforcement bodies.

This results in a centralized intake model combined with decentralized investigative and enforcement functions. The following analyses assesses only the capacity of the Central Authority – the CPDP and not the capacity of the competent institutions regulated by the law to do the investigations.

4.2.1. Institutional capacity

The CPDP operates as a multi-mandate authority, with whistleblowing responsibilities integrated into its broader data protection functions. Budgetary and human resources are in theory exclusively allocated to whistleblowing activities, but are in constant competition with the other functions.

Available evidence indicates that resource constraints affect the authority’s ability to ensure timely handling of reports, effective follow-up, and consistent communication with reporting persons. The absence of clearly dedicated resources for whistleblowing functions limits the scalability and sustainability of the system.

4.2.1.1. *Resources (budget, staff, expertise to manage whistleblowing reports)*

Budgetary resources

Whistleblowing functions are embedded within the existing organisational structure of the CPDP, by the creation of a specialized directorate: the External Reporting Channel (ERC) Directorate. As the CPDP was established and functioned for over two decades (established in 2002) as the central data protection authority in the country it developed strong expertise and well-functioning internal mechanisms to ensure personal data protection and conformity with the European legislation in that area, but in 2023 the Law created a new, secondary function – the Central Authority for whistleblower protection. This led to competition for resources with other regulatory functions and reduces operational focus.

Evidence from oversight reports indicates delays in case handling, uneven follow-up practices, and limitations in communication with whistleblowers, suggesting that operational workload exceeds available capacity.

The CPDP has established a separate unit: the External Reporting Channel (ERC) Directorate since 2023. The staffing capacity of the External Reporting Channel Directorate (ERC) within the Commission for Personal Data Protection is significantly limited. Although the Directorate has a total of 15 allocated positions, only 6 were occupied at the time of assessment, including the Director. The high turnover and incomplete staffing structure have resulted in operational strain, particularly given the wide range of



responsibilities assigned to staff, including handling reports, conducting verifications, coordinating with competent authorities, and fulfilling reporting obligations at national and EU level.

The reduced staffing levels have led to delays in processing reports and have increased the risk of disruption of activities, especially during periods of leave or absence. In addition, resource constraints, including insufficient technical equipment and limited access to necessary tools for efficient verification processes, further hinder operational effectiveness. Overall, the current staffing situation does not adequately correspond to the workload and responsibilities of the Directorate, affecting both efficiency and the timely protection of whistleblowers.

Tools, channels, and process infrastructure

The whistleblower portal is part of the CPDP general website and includes public guidance indicating a multi-channel approach for external reporting and for requests for counselling/protection. The homepage of CPDP is the following: [CPDP](#)

The home page with general information sets out that reporting to CPDP can be done online via the whistleblower platform, by email, by phone (with recorded conversations), by post, or in person with pre-scheduling. It also clarifies that CPDP can provide confidential counselling (on request) and assistance in relation to protection against retaliation. The presence of multiple channels is relevant to resources because it implies operational requirements: trained staff to receive and document telephone reports, secure storage of recordings or minutes, scheduling capacity for in-person meetings, and secure handling of email and postal submissions.

Additionally, CPDP is responsible for system-level statistical coordination.

Overall capacity assessment

The analysis of the overall capacity of the CPDP is based on information from the Annual reports of the Commission, the 2 (2024 and 2025) external audit reports by the National Ombudsperson, official letters requesting information from the Commission and their respective responses received officially. The audits covered all key aspects of the activities of the External Reporting Channel (ERC) Directorate through an on-site review of the unit’s work which included a review of the procedures and methods for receiving reports, an assessment of the cooperation / interaction with the competent authorities (CAs), the mechanisms for providing protection to whistleblowers, as well as the provision of support measures, the unified report processing system “СИГНАЛ” / “REPORT” and other aspects of the Commission’s activities, allowing for an assessment of its effectiveness in dealing with reports. The overall assessment shows that there are particular constraints related to staffing, acute turnover, lack of training of staff.

4.2.1.2. Independence (legal guarantees, appointment procedures, protection against interference)

Independence is a cornerstone requirement for an effective external reporting channel under the EU whistleblowing model: reporting persons must have confidence that the authority receiving a report will not be captured by political or organisational interests, will protect confidentiality, and will act objectively in follow-up.



In Bulgaria, CPDPs legal framework and institutional design provide several safeguards, while at the same time raise questions with regards to the practical implementation especially in terms of procedures for selection and appointments and the severe issue with expired mandates.

CPDP’s institutional design and legal framework provide several safeguards relevant to independence, while also raising broader system-level questions typical of public authorities whose leadership is elected through parliamentary procedures.

Under the Bulgarian Personal Data Protection Act, the Commission for Personal Data Protection is a permanently acting independent supervisory authority. CPDP’s own institutional materials likewise describe it as an independent public authority, jointly governed, with legal personality and national competence.

This status matters because it places CPDP outside the ordinary ministerial hierarchy and distinguishes it from line ministries or subordinated inspectorates that may be more directly exposed to hierarchical influence. CPDP’s published institutional structure further shows that it operates as a single national authority with a chairperson and four members and an administration organized into five directorates, with a total staff complement of 117, including the five elected positions.

The core legal and institutional framework on CPDP’s organisation provides that the chairperson and members are elected by the National Assembly, on a proposal from the Council of Ministers, for a five-year term. CPDP’s own institutional publications describe this model directly and identify the Commission as a collegial body rather than a single-headed authority.

This model contains both strengths and risks from an independence perspective.

A strength is that CPDP is constituted as an independent supervisory authority by law, which gives it formal institutional separation from the executive in the exercise of its statutory tasks. That formal status is particularly relevant in whistleblowing matters because the external authority must be able to receive sensitive reports, preserve confidentiality, and take procedural decisions without day-to-day direction from ministries or regulated entities.

Another strength is the collegial structure of the Commission. A jointly governed authority with five elected members can, at least in principle, reduce concentration of power and create internal checks in decision-making. The published structure also suggests a stable institutional architecture, rather than an ad hoc whistleblowing arrangement built into a temporary unit.

A structural risk, however, lies in the fact that appointment is made by the National Assembly on the proposal of the Council of Ministers. That model is not unusual for independent authorities, but it inevitably introduces a political element into the leadership-selection process. The publicly available CPDP materials make the formal appointment route clear, but they do not, by themselves, provide the same level of public detail on open competition, stakeholder participation, or anti-partisan screening that would further strengthen confidence in the insulation of leadership appointments from political bargaining.

Independence is not only about appointment. It is also about protection against arbitrary interference



and about balanced accountability. Here, CPDP’s framework contains meaningful safeguards. The Commission reports annually to the National Assembly under Article 7(6) of the Personal Data Protection Act, and its annual reports are published on the institutional website. The 2024 report was submitted to Parliament on 28 March 2025 and the 2023 report is likewise publicly available. This regular reporting structure supports institutional accountability through law rather than informal political control.

The existence of extensive annual reporting also supports the view that CPDP is subject to structured oversight rather than ad hoc intervention. The annual reports are substantial documents and include sections on organisational capacity, finances, international cooperation, and implementation of the whistleblowing framework. In addition, the institutional whistleblowing function is subject to external audit by the Bulgarian Ombudsman, which adds a distinct layer of review over implementation.

From the perspective of interference risks, the relevant balance is between, on the one hand, sufficient oversight to ensure legality, performance, and accountability, and, on the other, safeguards that prevent oversight actors from directing individual case-handling decisions. The publicly available evidence documents the architecture of accountability reasonably well, but gives less visibility into granular operational safeguards specifically tailored to whistleblowing independence, such as internal recusal rules, case-allocation firewalls, or decision logs for sensitive transfers.

CPDP’s whistleblowing-related framework nevertheless shows an important degree of procedural codification, which can operate as a practical safeguard against arbitrary interference. CPDP has published a dedicated whistleblowing legal framework on its website, including the Whistleblowers Protection Act, the Rules on the Activity of the Commission and its Administration, the Ordinance on the register of reports, and Methodological Guidelines on receiving, registering, and handling reports. CPDP also adopted a standard form for registering reports under the Whistleblower Protection Act and formal rules on receiving and handling reports.

This drive toward systematization is reinforced by CPDP’s own annual reporting for 2023, which states that the Commission created the conditions necessary for the functioning of the national whistleblowing system in a short period, including publication of explanatory materials and the construction of a dedicated information system for external reporting and processing that is accessible only to authorized staff.

CPDP’s 2025 public-facing information on whistleblowing also indicates that the authority has continued to develop procedures, follow-up mechanisms, and outreach. According to information compiled from CPDP materials, the Commission adopted methodological guidance, created follow-up and monitoring procedures requiring sectoral authorities to report back on actions taken, set up an electronic submission form designed to meet security and data-protection standards, and organized thematic training events for public, private, and non-governmental sectors.

At the same time, CPDP’s whistleblowing mandate is deeply interconnected with other authorities. Publicly available descriptions of the Bulgarian system show that CPDP is the only body authorized to directly receive external reports, but that it must then forward reports to the legally competent authority according to subject matter, while remaining in contact with the reporting person and requesting



feedback on follow-up. This hub-and-spokes design creates a distinct independence risk: even if CPDP itself is institutionally autonomous, a report may be transferred into a sectoral setting that is less insulated from local, administrative, or sector-specific influence. The protective function of CPDP therefore depends not only on its own independence, but also on its ability to ensure that transfers preserve confidentiality and procedural integrity.

A further practical issue is that CPDP’s independence does not automatically translate into a strong protective mandate. The same cross-country materials and Bulgaria-specific evidence emphasize that CPDP lacks investigative power over the substance of many reports, does not adjudicate retaliation claims, and has limited operational leverage once reports are transferred onward. In practice, this means that the authority’s independence is strongest at the level of intake, registration, confidentiality, and procedural coordination, but weaker when it comes to ensuring substantive outcomes across the entire whistleblowing chain.

Overall, Bulgaria’s model provides meaningful formal guarantees supporting CPDP’s independence: an independent supervisory-authority status in law, a collegial structure, parliamentary election of members for fixed terms, structured annual reporting to the National Assembly, and external audit and review mechanisms. It also shows a significant effort to codify whistleblowing procedures through published rules, forms, and methodological guidance. However, confidence in CPDP’s independence in sensitive whistleblowing matters would be further strengthened by greater public visibility of operational safeguards, including clearer information on internal case-handling separation, recusal and conflict-management rules, and the mechanisms used to preserve independence and confidentiality when reports are redirected to other competent authorities.

4.2.2. Governance

4.2.2.1. *Accountability (to parliament, judiciary, public reports, internal controls)*

Accountability of the Commission for Personal Data Protection (CPDP) in its role as the external whistleblowing authority is primarily exercised through formal reporting obligations, external review mechanisms, and structured oversight processes. These mechanisms are particularly visible in three areas: reporting to the National Assembly, publication of annual activity reports, and external audits conducted by the Ombudsperson. A central element of CPDP’s accountability framework is its obligation to submit annual activity reports to the National Assembly. These reports serve as the main channel through which the Commission presents its performance, priorities, and operational developments. In the context of whistleblowing, the annual reports for recent years document the establishment and gradual development of the reporting system, including the creation of procedures, the deployment of technical infrastructure, and the conduct of awareness-raising activities. Parliamentary oversight is therefore exercised not through direct involvement in case handling, but through ex post evaluation of institutional performance and resource use.

The annual reports also function as a key transparency and accountability instrument vis-à-vis the public. They provide structured information on CPDP’s activities across its mandates, including whistleblower protection, and allow external stakeholders to assess the extent to which the legal framework has been



operationalized. At the same time, the level of detail in relation to whistleblowing remains relatively general, with a stronger focus on system development than on outcomes, case handling, or effectiveness indicators. This limits the ability of external observers to assess the practical performance of the system.

A further layer of accountability is provided through external audit and review by the Ombudsperson, which has examined the implementation of the whistleblowing framework in practice. These audits offer a more granular assessment of how the system operates, including institutional capacity, procedural efficiency, and the effectiveness of protection measures. The findings point to a number of systemic challenges, such as delays in processing reports, limited resources, and inconsistencies in practice. Importantly, the audits also highlight gaps between the formal legal framework and its practical application, thereby complementing the more general information contained in annual reports.

The existence of such external review mechanisms contributes to a more comprehensive accountability structure, combining internal reporting with independent assessment. However, the impact of these mechanisms depends on the extent to which their findings lead to institutional improvements and policy adjustments.

Judicial accountability also forms part of the broader framework. Although CPDP does not adjudicate disputes related to whistleblowing, its actions and omissions may be subject to judicial review under general administrative law. In addition, where whistleblowing cases are transferred to competent authorities or lead to legal proceedings, CPDP’s role in handling and transmitting reports may be indirectly scrutinized.

Overall, CPDP’s accountability system is characterized by a combination of parliamentary oversight, public reporting, and external audit, which together provide a structured framework for monitoring institutional performance. However, these mechanisms operate predominantly at a systemic level and provide limited visibility into the handling of individual cases, where the effectiveness of whistleblower protection is ultimately determined.

4.2.2.2. Integrity mechanisms (codes of conduct, safeguards against misuse, conflict of interest rules)

Integrity within CPDP is ensured primarily through the application of general public administration standards and data protection principles, rather than through a distinct whistleblowing-specific ethical framework. The Commission operates under legal obligations requiring impartiality, confidentiality, and lawful handling of personal data, which are directly relevant to the processing of whistleblowing reports. Confidentiality is a central element of these safeguards. The legal framework requires that information related to the identity of the reporting person and the content of reports be protected throughout the process. CPDP has established procedural and technical measures to restrict access to such information, including the use of a dedicated information system for report management.

Safeguards against misuse of authority are embedded in the broader regulatory environment applicable to public officials, including rules on conflicts of interest, incompatibilities, and ethical conduct. While



these safeguards are not specifically tailored to whistleblowing functions, they provide a general framework for ensuring that staff act in accordance with principles of impartiality and integrity.

External oversight also contributes to integrity assurance. The findings of independent audits, particularly those conducted by the Ombudsperson, provide an additional check on the functioning of the system and help identify risks related to procedural weaknesses or institutional limitations.

Overall, CPDP’s integrity framework relies on a combination of legal obligations, administrative standards, and external oversight, which together aim to prevent misuse and ensure responsible handling of whistleblowing reports. However, greater transparency regarding internal procedures and safeguards would strengthen confidence in the integrity of the system.

4.2.2.3. Transparency (public availability of procedures, decisions, reporting statistics)

Transparency in the Bulgarian whistleblowing system is primarily achieved through the publication of legal instruments, procedural guidance, and annual reports, rather than through detailed disclosure of case-level information.

CPDP has made available a comprehensive set of materials on its website, including the whistleblowing legislation, secondary rules, methodological guidelines, and reporting forms. These documents provide a clear legal and procedural framework and support compliance by obligated entities.

Annual reports represent the main source of publicly available information on implementation. They describe the development of the whistleblowing system, including organisational measures, training activities, and institutional coordination efforts. However, the reporting of statistical data and performance indicators remains limited, particularly in relation to: the number and types of reports received; processing timelines; outcomes of cases; follow-up actions by competent authorities. This limits the extent to which external stakeholders can assess the effectiveness and efficiency of the system.

The absence of detailed operational data is partially offset by external review mechanisms, such as Ombudsperson audits, which provide additional insight into the functioning of the system. Nevertheless, these assessments are periodic and do not replace the need for systematic and continuous transparency.

From the perspective of reporting persons, transparency is closely linked to clarity and predictability. While the legal framework is publicly accessible, the overall process—particularly after a report is submitted and transferred to other authorities—remains less visible. This may affect user confidence and willingness to engage with the system.

Overall, CPDP ensures a high level of formal transparency through the publication of legal and procedural materials, but operational transparency remains limited, particularly in relation to case handling, outcomes, and system performance.



4.2.3. Role in the Integrity System

4.2.3.1. *Prevention (promotion of whistleblowing culture, awareness campaigns)*

The proactive promotion of a whistleblowing culture and the implementation of preventive awareness measures are essential elements of an effective whistleblower protection system. In Bulgaria, the Commission for Personal Data Protection (CPDP), as the designated external reporting authority under the Whistleblower Protection Act, plays a central role in disseminating information, supporting implementation, and encouraging the use of reporting mechanisms.

A key instrument in CPDP’s preventive approach is the dedicated whistleblowing section of its official website, which provides access to the legal framework, secondary legislation, methodological guidance, and reporting forms. This online environment functions as the primary repository of information on whistleblower rights and obligations, including instructions for submitting reports and guidance for obligated entities. The availability of such materials contributes to transparency and helps reduce uncertainty surrounding the reporting process.

In addition to digital resources, CPDP’s annual reports indicate that the Commission has undertaken training and awareness-raising activities, primarily targeting public institutions and private entities required to establish internal reporting channels. These activities include seminars, guidance sessions, and dissemination of methodological instructions aimed at improving compliance with the legal framework. Such efforts are particularly important for building institutional capacity among designated reporting officers and ensuring the correct application of procedures.

However, the preventive dimension of the Bulgarian system remains primarily institution-focused rather than whistleblower-focused. While obligated entities receive guidance and training, there is comparatively limited evidence of broad public awareness campaigns targeting potential reporting persons, such as employees, civil society actors, or the general public. As a result, awareness of whistleblower rights and available protections remains uneven.

The absence of high-visibility communication strategies—such as coordinated media campaigns, social media outreach, or partnerships with civil society organisations—limits the broader cultural impact of the framework. In practice, whistleblowing in Bulgaria continues to be associated with significant personal and professional risks, including fear of retaliation and reputational harm.

Furthermore, the preventive function is closely linked to the credibility of protection mechanisms. Where reporting persons perceive that confidentiality may not be fully guaranteed or that protection against retaliation is slow or uncertain, awareness measures alone are unlikely to generate trust. In this context, the development of a whistleblowing culture requires not only information and training, but also visible examples of effective protection and enforcement.

Overall, CPDP has established the basic infrastructure for prevention through guidance and institutional outreach. However, the preventive dimension remains underdeveloped in terms of societal impact, and further efforts are needed to promote whistleblowing as a legitimate and protected activity across Bulgarian society.



4.2.3.2. Detection & Enforcement (handling reports, investigations, sanctions)

Detection and enforcement within the Bulgarian whistleblowing system concern how reports are received, processed, assessed, and followed up, and whether they lead to corrective or sanctioning actions. CPDP, as the central external reporting authority, plays a key role in the initial stages of this process.

Under the legal framework, individuals may submit reports to CPDP through multiple channels, including electronic submission systems, email, telephone, postal services, and in-person reporting. This multiplicity of channels supports accessibility and reduces barriers to reporting, particularly in sensitive cases.

Once a report is received, CPDP is responsible for registering, assessing, and classifying the information, including determining whether the report falls within its competence or should be forwarded to another authority. This initial assessment stage is critical, as it determines the subsequent procedural path of the case.

However, CPDP does not function as a fully investigative or enforcement authority in relation to the substance of reports. Instead, its role is primarily procedural and coordinative. Where a report concerns matters within the competence of another authority—such as labour inspectorates, anti-discrimination bodies, regulatory agencies, or prosecutorial institutions—CPDP forwards the report while maintaining contact with the reporting person and requesting follow-up information from the receiving authority.

This model creates a multi-stage enforcement chain, in which detection is centralized but investigation and sanctioning are decentralized. While this approach allows for specialized handling of cases, it also introduces complexity and may lead to delays or inconsistencies in follow-up.

In terms of enforcement, CPDP’s direct powers are limited. The Commission may impose administrative sanctions in certain circumstances, such as failure to comply with procedural obligations or breaches of confidentiality. However, substantive enforcement actions—such as disciplinary measures, regulatory penalties, or criminal proceedings—are carried out by other competent authorities.

A significant limitation of the system is the lack of publicly available data on enforcement outcomes. CPDP’s annual reports focus primarily on system development and institutional activities, with limited detailed information on: the number of reports leading to investigations; the types of violations identified; sanctions imposed; timelines for case resolution. This lack of transparency makes it difficult to assess the effectiveness of detection and enforcement mechanisms in practice.

Furthermore, oversight findings indicate that procedural inefficiencies—including delays in processing reports, multiple administrative steps, and limited tracking capabilities—may affect the timeliness and quality of case handling.

Overall, CPDP plays a central role in detecting and channeling reports, but its effectiveness in enforcement depends heavily on the responsiveness and capacity of other authorities. The system therefore relies on inter-institutional coordination, which remains a key determinant of overall performance.



4.2.3.3. Cooperation with other integrity institutions (e.g. anti-corruption agencies, judiciary)

Cooperation with other integrity institutions is a fundamental feature of the Bulgarian whistleblowing framework. CPDP operates within a broader institutional ecosystem that includes regulatory bodies, labour authorities, anti-discrimination institutions, law enforcement agencies, and the judiciary.

The legal framework envisages CPDP as a central receiving authority, responsible for forwarding reports to the competent body based on subject matter. This requires CPDP to assess jurisdiction and ensure that reports are transmitted in a manner that preserves confidentiality and procedural integrity.

Cooperation is particularly important in cases involving: criminal conduct, which may be referred to prosecutorial authorities; labour law violations, handled by labour inspectorates; discrimination cases, addressed by specialized equality bodies; sector-specific regulatory breaches, handled by relevant supervisory authorities.

This system creates a received and transfer model, in which CPDP functions as the central node coordinating the flow of information between reporting persons and competent institutions.

While the legal basis for cooperation exists, practical implementation presents challenges. Available evidence indicates that: coordination mechanisms are not fully standardized; follow-up reporting from receiving authorities may be inconsistent; CPDP has limited capacity to enforce compliance with follow-up obligations. This affects both efficiency and accountability, as CPDP cannot always ensure that forwarded reports are processed in a timely and effective manner.

Cooperation with the judiciary also plays an important role. Where reports lead to legal proceedings, CPDP’s handling of information—particularly in relation to confidentiality and procedural compliance—may be subject to scrutiny. However, CPDP does not participate directly in judicial decision-making.

At the international level, CPDP engages in cooperation within European networks and participates in exchanges of best practices related to whistleblowing and data protection. These activities contribute to alignment with EU standards and support institutional learning.

Overall, CPDP’s role in cooperation is central but operationally limited, as it depends on the effectiveness and independence of partner institutions. The quality of inter-institutional coordination remains a key factor influencing the overall performance of the whistleblowing system.

4.2.3.4. Effectiveness (track record of cases, protection of whistleblowers against retaliation)

The effectiveness of the Bulgarian whistleblowing framework can be assessed by examining the extent to which reports are meaningfully processed and whether whistleblowers receive adequate protection against retaliation.

CPDP’s annual reports confirm that the whistleblowing system is operational, with reporting channels established and institutional procedures in place. The Commission has undertaken efforts to build the system within a relatively short period, including the development of technical infrastructure and guidance materials.



However, publicly available data on case outcomes remain limited. While aggregate information on institutional activities is provided, there is little detailed reporting on: the number of reports received and processed; the outcomes of cases; the proportion of reports leading to enforcement actions; the duration of procedures. This lack of detailed performance indicators makes it difficult to evaluate the effectiveness of the system in practice.

Protection against retaliation represents a central component of effectiveness. While the legal framework provides for such protection, its practical implementation is constrained by several factors: CPDP does not adjudicate retaliation claims; protection mechanisms rely heavily on judicial remedies; interim protective measures are limited; support services for whistleblowers are underdeveloped. As a result, whistleblowers may face delays in obtaining effective remedies, particularly in cases involving employment-related retaliation.

Oversight findings further indicate that institutional capacity constraints and procedural inefficiencies may affect the timely handling of reports and the delivery of protection. Delays, limited staffing, and complex administrative procedures contribute to these challenges. In addition, the broader context of low institutional trust influences the effectiveness of the system. Potential reporting persons may be reluctant to use formal channels if they perceive them as ineffective or risky.

Overall, while the Bulgarian system demonstrates formal functionality, its practical effectiveness remains limited and evolving. The framework provides the necessary legal and institutional basis for whistleblower protection, but further development is required to ensure: timely and effective case handling; robust protection against retaliation; improved transparency on outcomes; increased trust among potential whistleblowers. Strengthening these elements will be essential for transforming the system from a formally compliant framework into a fully operational and trusted mechanism for whistleblower protection.



5. The conclusions of the assessment of the institutional procedures for public institutions and private sector

The assessment of institutional procedures for whistleblowing in Romania and Bulgaria highlights a contrast between **more functionally developed but unevenly implemented systems in Romania** and **formally compliant yet operationally fragile systems in Bulgaria**.

Institutional procedures and internal capacities.

In Romania, most public institutions and larger private entities have taken steps to establish internal whistleblowing procedures in line with the Directive. Designated personnel, reporting channels, and registers of reports are generally in place, and procedures for handling and follow-up exist. However, **implementation remains uneven**, with variability in the quality and functionality of systems across institutions. While some entities demonstrate operational systems for receiving and processing reports, others struggle with procedural clarity, consistent application, and effective follow-up. Institutional capacity is therefore **moderate but fragmented**, reflecting differences in administrative resources and experience.

In Bulgaria, institutional procedures are **more uniformly defined at the formal level**, supported by detailed secondary legislation and methodological guidance issued by the central authority. Most obligated entities have adopted procedures, designated responsible persons, and established reporting channels. However, the main challenge lies in **practical implementation**, where institutions face delays in case registration, inconsistent practices, and weak follow-up mechanisms. This results in a system that is structurally complete but **operationally inconsistent and less reliable in practice**.

Functionality of reporting systems and cooperation.

Romania shows relatively better functionality in terms of **handling reports and ensuring follow-up actions**, although coordination with competent authorities can be inconsistent. Cooperation mechanisms exist but are not always efficient, particularly when cases require involvement of multiple sectoral bodies. **Confidentiality safeguards and registers are generally in place, but their effectiveness depends on institutional capacity and awareness, and is not trusted by whistleblowers.**

In Bulgaria, the system is more centralized also lacks effectiveness. Although reporting channels exist, **functional weaknesses emerge in the processing chain**, including delays, limited feedback to whistleblowers, and weak coordination between institutions. Cooperation with competent authorities is a key bottleneck, leading to fragmented handling of cases and reduced trust in the system.

Confidentiality, protection measures, and awareness.

In both countries, while confidentiality and protection measures are formally established, their practical enforcement is very weak, with reported issues such as identity disclosure requirements undermining



trust. Awareness-raising and information measures are consistently regulated in procedures but not yet effective in practice, limiting their impact on reporting behavior.

Comparative conclusion.

Overall, Romania exhibits **stronger functional capacity**, albeit with uneven implementation across entities. Bulgaria, by contrast, demonstrates **higher formal standardization**. **Both countries show weak practical capacity, where procedural inefficiencies and coordination failures significantly limit effectiveness.**

5.1. Conclusion of the assessment for Romania

5.1.1. Short description of the results for the researched indicators

Indicator 1 – There are persons who manage reports, designated according to the Directive (EU) 2019/1937.

The data reveal a high level of compliance with the requirement to designate persons responsible for managing whistleblowing reports in accordance with the Law 361/2022 and the Directive (EU) 2019/1937, as almost all analyzed institutions have formally assigned such responsibilities.

Indicator 2 – A procedure was adopted, according to Directive (EU) 2019/1937, regarding the management of internal whistleblowing reports and the performance of subsequent actions.

Most of the analyzed entities have adopted internal procedures regulating the management of whistleblowing reports and the subsequent follow-up actions, suggesting a generally strong level of procedural alignment with the law requirements.

Indicator 3 – The personal scope of application of the procedure is extended, being established according to the Directive (EU) 2019/1937, covering:

- (a) persons having the status of worker, within the meaning of Article 45(1) TFEU, including civil servants;*
- (b) persons having self-employed status, within the meaning of Article 49 TFEU;*
- (c) shareholders and persons belonging to the administrative, management or supervisory body of an undertaking, including non-executive members, as well as volunteers and paid or unpaid trainees;*
- (d) any persons working under the supervision and direction of contractors, subcontractors and suppliers.*

The majority of institutions report that the personal scope of the whistleblowing procedures has been extended to categories of reporters defined by the national legislation, including workers, self-employed persons, members of governing bodies, trainees, volunteers, and persons working under the supervision of contractors or suppliers, although isolated cases of non-implementation remain.



Indicator 4 – Accessible and functional reporting channels.

The results show that at least one accessible and functional reporting channel has been established in nearly all assessed entities, indicating that the basic operational infrastructure necessary for submitting internal whistleblowing reports is largely in place.

Indicator 5 – A register of reports was established, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law.

Most institutions have implemented mechanisms for recording whistleblowing reports through dedicated registers, in line with the requirements of Directive (EU) 2019/1937 and the corresponding national legislation.

Indicator 6: The system for receiving, registering, examining, taking follow-up action and resolving whistleblowing reports is functional.

Although systems for receiving, register, examining and resolving whistleblowing reports are reported as existing in the majority of institutions, several cases of partial implementation suggest that the operational maturity of these systems may still be developing.

Indicator 7 – Efficient cooperation with competent authorities.

The level of implementation concerning cooperation with competent authorities is uneven across the analyzed entities, with a number of institutions indicating only partial implementation, suggesting that coordination mechanisms with external authorities may require further strengthening. In most cases was reported that they did no received reports that needed other institutions review and input.

Indicator 8: Appropriate measures have been taken to fulfil the obligation to maintain the confidentiality of the identity of whistleblowers, of the person concerned, as well as of third parties referred to in the report.

Appropriate measures aimed at safeguarding the confidentiality of the identity of whistleblowers, the persons concerned, and third parties mentioned in reports have been implemented in many institutions; however, is still partial implementation in several cases - confidentiality safeguards are not yet uniformly developed.

Indicator 9: Appropriate measures have been taken to ensure other protection measures for whistleblowers, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law (e.g., for Romania, the transparency of the disciplinary investigation procedure regulated by Art. 26 of Law 361/2022 has been ensured at the institution level).



Several institutions report partial implementation or the absence of such safeguards already taken, including mechanisms ensuring the transparency of disciplinary investigation procedures, since the number of reports in law, in most cases the mechanisms were not even used.

Indicator 10: Information and awareness measures have been taken at the institution/company level regarding the provisions of Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law and the institutional/company procedure for the management of whistleblowing reports and the protection of whistleblowers.

Information and awareness-raising activities regarding whistleblowing procedures and the legal protections available to whistleblowers represent one of the least consistently implemented indicators, with several institutions reporting limited or incomplete measures in this area.

5.1.2. Conclusions

The present assessment is based on desk research and on the analysis of the public reports published by the Romanian Ministry of Justice following the thematic evaluations conducted for the years 2023 and 2024 concerning the implementation of the legal framework on the protection of whistleblowers. These evaluations examined the extent to which the relevant legislative provisions have been implemented within central and local public institutions, as well as within state-owned enterprises.

The findings indicate that, overall, both public and private entities have made important and gradual progress in aligning their internal policies and procedures with the requirements established by the existing legal framework. In particular, a significant number of institutions and companies have established internal reporting channels, have formally designated responsible persons or structures for handling reports, and have adopted internal rules or procedures intended to ensure compliance with the obligations stemming from the whistleblower protection legislation.

At the same time, the analysis of the available data suggests that the practical application of these mechanisms remains relatively limited. One of the main reasons for this situation is the relatively low number of whistleblowing reports submitted through the internal reporting channels established by the institutions and companies concerned. The limited use of these mechanisms may be explained by several factors, including the still limited level of awareness among employees regarding the available reporting procedures and the safeguards provided by the legislation.

Furthermore, the reports highlight that only a relatively small number of institutions have conducted structured awareness-raising or training activities aimed at informing employees about the purpose of the whistleblowing framework, the functioning of internal reporting systems, and the legal protections available to whistleblowers. The insufficient frequency and scope of such awareness initiatives may contribute to the limited use of the reporting channels.



As a consequence of the relatively small number of reports and the limited practical use of internal systems, many of the existing whistleblowing mechanisms have not yet been used to an extent that would allow institutions and companies to comprehensively evaluate their operational effectiveness. This situation also makes it difficult to identify potential procedural shortcomings, operational bottlenecks, or areas where further improvements or adjustments to internal procedures may be necessary.

Overall, while the current stage of implementation reflects a positive trend in terms of formal compliance with the legislative requirements, the consolidation of an effective whistleblowing culture and the practical testing of the existing mechanisms will likely depend on increased awareness, greater trust in reporting systems, and a more systematic use of the established internal channels.

The analysis of the selected institutions indicates a generally high level of formal compliance with the legal requirements concerning the protection of whistleblowers. Most of the entities evaluated have implemented the core structural elements required by the legislative framework, including the designation of responsible persons or units for handling whistleblowing reports, the adoption of internal procedures aligned with the Directive, and the establishment of internal reporting channels. In addition, a majority of institutions report the existence of registers for recording reports and mechanisms for processing and resolving submitted cases.

Despite this relatively strong level of structural implementation, the results reveal important differences in the depth and operational maturity of these mechanisms. Several indicators related to the effective functioning of the whistleblowing framework—such as cooperation with competent authorities, the establishment of confidentiality safeguards, and the development of comprehensive systems for managing reports—are only partially implemented in a number of institutions. These findings suggest that while the formal infrastructure of whistleblowing systems has largely been established, their operational consolidation remains uneven across different types of institutions, especially because of the small number of reports made. In fact, often in the reports published by the Ministry of Justice it is stated that some indicators are impossible to be evaluated due to the lack of practice – since there were not received WB reports.

Furthermore, the research resulted comparatively weaker implementation in areas related to protective and preventive measures already taken, particularly those aimed at ensuring the protection of whistleblowers from retaliation and at promoting awareness among employees regarding the existence and functioning of reporting mechanisms. In several institutions, awareness-raising activities and internal communication initiatives appear to be limited or absent. This may contribute to the relatively low number of whistleblowing reports observed in practice and may affect the level of trust in the available reporting channels.

Overall, the findings suggest that the current stage of implementation reflects a slow transition from formal institutional compliance to practical operationalization. While the legislative requirements have



largely been incorporated into internal structures and procedures, the limited practical use of these mechanisms means that many systems have not yet been sufficiently tested to allow for a comprehensive evaluation of their effectiveness. Strengthening awareness activities, improving protective safeguards, and encouraging the practical use of internal reporting channels may therefore represent key priorities for consolidating the whistleblowing framework in the coming years.

5.2. Conclusions of the assessment for Bulgaria

5.2.1. Short description of the results for the researched indicators

Indicator 1 – There are persons who manage reports, designated according to the Directive (EU) 2019/1937.

The available data indicate that a significant number of public institutions and private entities have formally designated persons or units responsible for handling whistleblowing reports, in accordance with the requirements of the Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Violations Act. The CPDP annual reports confirm that most obligated entities have complied with this requirement, particularly larger organisations.

However, practical implementation varies, and in some cases the designated persons perform these functions in addition to other duties, which may affect the effectiveness of report handling.

Indicator 2 – A procedure was adopted, according to Directive (EU) 2019/1937, regarding the management of internal whistleblowing reports and the performance of subsequent actions.

Most entities have adopted internal rules and procedures governing the receipt, registration, and follow-up of whistleblowing reports. CPDP guidance and secondary legislation have contributed to the standardization of such procedures. Nevertheless, the depth and quality of these procedures differ across institutions. In some cases, procedures remain formal and are not supported by detailed operational guidance or internal capacity.

Indicator 3 – The personal scope of application of the procedure is extended, being established according to the Directive (EU) 2019/1937, covering:

- (a) persons having the status of worker, within the meaning of Article 45(1) TFEU, including civil servants;*
- (b) persons having self-employed status, within the meaning of Article 49 TFEU;*
- (c) shareholders and persons belonging to the administrative, management or supervisory body of an undertaking, including non-executive members, as well as volunteers and paid or unpaid trainees;*



(d) any persons working under the supervision and direction of contractors, subcontractors and suppliers.

The majority of institutions report that their internal procedures cover the categories of reporting persons defined by the law, including employees, self-employed persons, trainees, and persons working under the supervision of contractors or suppliers. However, practical awareness of this extended personal scope remains limited, and certain categories—such as facilitators or third parties—are not consistently recognized in implementation.

Indicator 4 – Accessible and functional reporting channels.

CPDP annual reports indicate that most entities have established at least one internal reporting channel, often including electronic submission systems, email addresses, or designated contact persons. While the basic infrastructure is largely in place, accessibility and user-friendliness vary. In some cases, reporting channels are not sufficiently visible or trusted, which affects their practical use.

Indicator 5 – A register of reports was established, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law.

Most institutions have implemented mechanisms for recording whistleblowing reports, including registers or electronic systems, in line with legal requirements. CPDP has provided templates and guidance to support this process. However, discrepancies in data management and reporting practices have been observed, indicating that record-keeping systems are not yet fully standardized or reliable.

Indicator 6: The system for receiving, registering, examining, taking follow-up action and resolving whistleblowing reports is functional.

Although systems for receiving, registering, and processing reports are formally in place, their operational effectiveness remains uneven. Evidence from CPDP practice and audit findings indicates: delays in processing reports; multiple administrative steps in handling correspondence; limited ability to track cases in real time; dependency on limited staff resources. These factors suggest that the operational maturity of the system is still developing.

Indicator 7 – Efficient cooperation with competent authorities.

Cooperation with competent authorities is formally regulated, with CPDP acting as a central point for receiving and forwarding reports. However, in practice: coordination mechanisms are not fully developed; follow-up by competent authorities is not always consistent; oversight of outcomes remains limited. This indicates partial implementation of effective cooperation mechanisms.

Indicator 8: Appropriate measures have been taken to fulfil the obligation to maintain the confidentiality of the identity of whistleblowers, of the person concerned, as well as of third parties referred to in the report.



Most institutions report the implementation of confidentiality safeguards, including secure reporting channels and restricted access to information. However, implementation remains uneven: confidentiality practices are not consistently applied; procedural gaps may expose identifying information; practical challenges arise in multi-authority cases. This suggests that confidentiality safeguards are not yet uniformly developed.

Indicator 9: Appropriate measures have been taken to ensure other protection measures for whistleblowers, according to Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law

The implementation of broader protection measures—particularly those related to protection against retaliation—remains limited. In many cases representatives of organisations report: mechanisms exist formally but have not been tested in practice; reliance on judicial remedies limits immediate protection; administrative intervention is limited. As a result, protective safeguards are only partially operational.

Indicator 10: Information and awareness measures have been taken at the institution/company level regarding the provisions of Directive (EU) 2019/1937 and the subsequent national law and the institutional/company procedure for the management of whistleblowing reports and the protection of whistleblowers.

Information and awareness-raising activities represent one of the weakest areas of implementation. Both the CPDP annual reports and responses from obligated entities indicate that: very few training and outreach activities have been conducted, mainly targeting obligated entities; communication directed at potential whistleblowers remains limited; awareness among employees is relatively low. This contributes to the limited use of reporting channels in practice.

5.2.2. Conclusions

The present assessment is based on desk research and on the analysis of the public reports published by the CPDP in 2023, 2024 and 2025, as well as the independent external audit reports for 2023 and 2024 published by the National concerning the implementation of the legal framework on the protection of whistleblowers.

The findings indicate that, there is a generally high level of formal compliance with the legal framework governing whistleblower protection in Bulgaria. Most institutions have established the required structural elements, including designated responsible persons, internal reporting channels, and procedural rules.

However, the practical application of these mechanisms remains limited. The relatively low number of whistleblowing reports suggests that the system has not yet been sufficiently tested in practice, making it difficult to evaluate its operational effectiveness.



Limited awareness, low levels of trust, and procedural complexity appear to be key factors contributing to the underuse of reporting mechanisms. In addition, several areas—such as confidentiality safeguards, cooperation with competent authorities, and protection against retaliation—remain only partially implemented.

Overall, the Bulgarian system is in a transitional phase, moving from formal compliance towards practical operationalization. Despite the fact that the formal legal requirements have been incorporated in internal infrastructure and procedures, especially in public institutions, the low number of reports demonstrates the weaknesses in knowledge and awareness in potential reporting persons, lack of trust in the system of follow-up and critically weaknesses in the practical implementation of protection and support measures. Strengthening awareness, improving procedural efficiency, and enhancing protection measures will be essential for ensuring the effectiveness of the framework in practice.



6. The assessment of the protection for blowing the whistle on sexual harassment and other gender discrimination wrongdoings

6.1. The Romanian case

Romania’s legal and institutional framework can, in principle, protect people who blow the whistle on sexual harassment and other gender-based discrimination, but protection in practice depends on (i) how these wrongdoings are framed as “violations of the law” under the whistleblowing regime, and (ii) whether complainants can access fast, survivor-centered remedies before retaliation and secondary victimization occur.

At the level of substantive law, sexual harassment and gender discrimination are clearly prohibited in Romania through a distinct body of equality and anti-discrimination legislation, notably Government Ordinance no. 137/2000 on preventing and sanctioning discrimination and harassment and Law no. 202/2002 on equal opportunities and treatment between women and men, together with their implementing norms. These instruments define sexual harassment as a form of discrimination and establish dedicated complaint mechanisms, administrative sanctions and judicial remedies. They therefore provide a clear legal qualification of such conduct as unlawful and actionable under Romanian law.

However, the question of whether disclosures concerning sexual harassment and gender discrimination benefit from whistleblower protection under Law no. 361/2022 is more complex and depends on the interpretation of the material scope of that law. Although Law 361/2022 refers broadly to the reporting of “violations of the law” in a professional context, the report’s analysis has shown that the drafting technique, particularly the reference to Annex 2 and the structure of enumerated areas, creates ambiguity as to whether the scope is illustrative or limited to specific domains. In practice, the National Integrity Agency (ANI), as the primary external reporting authority, appears to apply a relatively narrow interpretation of the material scope, focusing predominantly on breaches linked to integrity, corruption, public procurement, financial management of public funds, and areas closely aligned with EU law or public-interest financial concerns.

Under such a restrictive reading, sexual harassment and gender discrimination are not automatically treated as falling within the whistleblowing framework, unless they can be framed as violations connected to one of the enumerated domains or as systemic breaches affecting broader public interests. As a result, although harassment and discrimination are clearly unlawful under equality legislation, reports concerning these issues may be treated primarily as labour or anti-discrimination complaints rather than as protected whistleblowing disclosures. This narrower administrative interpretation has practical consequences. While the text of Law 361/2022 could support a broader understanding, where any breach of national law in a work-related context qualifies for protection, the current institutional practice does



not consistently reflect such an expansive approach. Consequently, the whistleblowing regime does not always function as a comprehensive anti-retaliation “wrapper” around gender-based wrongdoing. Instead, individuals reporting sexual harassment or gender discrimination may find themselves relying predominantly on sector-specific equality mechanisms, without the added procedural guarantees and burden-of-proof reversals provided by the whistleblowing framework.

In this context, protection for those who report sexual harassment or gender discrimination in Romania depends not only on the unlawfulness of the underlying conduct, but also on how ANI and other competent authorities interpret the material scope of Law 361/2022. Where the scope is applied narrowly, the protective reach of the whistleblowing regime remains uncertain and potentially limited for gender-based disclosures.

Moreover, whistleblowing protection is only one part of the safety net. In Romania, victims and witnesses of sexual harassment typically have parallel routes: internal procedures (employer), external administrative bodies (notably CNCD for discrimination/harassment complaints), labour dispute litigation, and, if the case, criminal proceedings. The overlap can be helpful, but it can also create fragmentation: whistleblowers may be uncertain whether they are primarily “complainants” under equality law, “reporting persons” under the whistleblowing law, or both. This matters because each route has different standards of proof, timelines, confidentiality practices, and remedies.

Institutionally, the National Integrity Agency (ANI) is the key external channel for whistleblowing under Law 361/2022 and provides multiple reporting avenues (portal, email, phone, post, in-person) and information on the differences between nominal and anonymous reporting. Yet, ANI’s interpretation of the material scope of the law is narrow and the institution is not considering reports on sexual harassment and other gender discrimination as whistleblowing according to the national law. Moreover, ANI is not a specialized gender-equality body. In practice, reports concerning sexual harassment/gender discrimination may require referral to competent authorities (e.g., CNCD, labour inspectorate, prosecutors, sector regulators).

The main practical vulnerability is retaliation and “secondary victimization”. Evidence on whistleblowing across the EU (including Romania) highlights patterns of procedural hostility, silence, discrediting strategies, and retaliation tailored to the whistleblower’s profile, including gender and social status—suggesting that gendered power dynamics can shape the form of reprisals. Where the underlying wrongdoing is sexual harassment, retaliation risks are often compounded by stigma, shame, reputational attacks, and attempts to recast the whistleblower as “problematic” or “untrustworthy.” This is consistent with broader findings that workplace bullying, isolation, and blacklisting can be used as “subtle” retaliation that formal legal prohibitions struggle to capture or remedy in real time.

A second practical issue is trust and underreporting. Low reporting rates in sensitive environments such as universities illustrate barriers (fear, stigma, duality and consequences). A Romanian student-led



research report indicated very low numbers of recorded complaints over multiple years across public universities, including for sexual harassment.³¹

Finally, Romania’s wider human-rights jurisprudence underscores the stakes. The Council of Europe’s execution materials include a case concerning the State’s failure to effectively deal with allegations of workplace sexual harassment, highlighting that ineffective institutional response can engage serious rights concerns.³² This context strengthens the argument that whistleblowing protection, especially for sexual harassment, must be assessed not only by formal channel availability, but by whether institutions deliver effective protection and follow-up.

³¹ <https://anosr.ro/raport-hartuire-sexuala-trust/>

³² [https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22execidentfier%22:\[%22004-62208%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/#/{%22execidentfier%22:[%22004-62208%22]})



6.2. The Bulgarian case

Bulgaria’s legal and institutional framework can, in principle, protect individuals who report sexual harassment and other gender-based discrimination. However, as in other jurisdictions, the effectiveness of this protection depends on (i) whether such conduct is recognized as falling within the material scope of whistleblowing law, and (ii) whether the institutional system can provide timely, credible, and practical protection against retaliation in a context marked by structural limitations.

At the level of substantive law, sexual harassment and gender discrimination are clearly prohibited under Bulgarian anti-discrimination legislation, which treats harassment—including sexual harassment—as a form of discrimination and provides administrative and judicial remedies. This ensures that such conduct is legally actionable. The more complex issue is whether disclosures concerning these wrongdoings benefit from whistleblower protection under the Law on Protection of Persons Reporting or Publicly Disclosing Information on Breaches.

The Bulgarian whistleblowing law adopts a relatively broad formulation, covering breaches of national law that threaten or harm the public interest. In principle, this wording could accommodate reports of sexual harassment or systemic gender discrimination, particularly where these reveal repeated violations, abuse of power, or structural failures within organisations. A recent report “Power in the Shadow: Equality as a Driver of Sustainable Business”³³ by the Bulgarian Foundation for Business and Human Rights indicates that the practical functioning of the system, especially in terms of the internal reporting channels, does not consistently reflect such an expansive interpretation and does not reflect the considerable and particular barriers related to reporting sexual harassment and other gender-related wrongdoings.

A central structural feature of the Bulgarian model is the designation of the Commission for Personal Data Protection (CPDP) as the single external reporting authority. While this ensures a centralized entry point, the CPDP operates primarily as a procedural gatekeeper, receiving reports and forwarding them to competent authorities rather than investigating their substance or providing full-spectrum protection. This institutional design has important implications for gender-based disclosures. Reports of sexual harassment or discrimination are likely to be redirected to other bodies (e.g. equality or labour authorities), meaning that whistleblowers may not benefit fully from the procedural guarantees of the whistleblowing regime.

The report highlights that, despite the existence of procedures, guidelines, and reporting channels, the Bulgarian system “does not yet function effectively” in terms of protection for whistleblowers, largely due to limitations in the powers and operational role of the CPDP. These limitations are particularly relevant in cases of sexual harassment, where rapid intervention, confidentiality, and protection from retaliation are critical. A key weakness concerns protection against retaliation. Although the CPDP may impose administrative sanctions for certain breaches (including actions taken against whistleblowers), it does not have the competence to determine or remedy retaliation, which remains exclusively within the jurisdiction of the courts. This reliance on judicial proceedings creates delays and procedural burdens that

³³ [Офисът като пространство за сила и вдъхновение • БФБПЧ: doklad-sila-v-syanka.pdf](#)



are especially problematic in sensitive cases such as sexual harassment, where retaliation often occurs quickly and informally (e.g. workplace exclusion, reputational harm, or pressure to resign).

The report also identifies significant gaps in support mechanisms. The CPDP does not provide legal aid, counselling, or psychological support, and its role is limited to explaining procedures or referring individuals to external services. More broadly, Bulgaria is cited as an example of a system where the central authority lacks both the mandate and capacity to provide hands-on assistance, leaving whistleblowers dependent on fragmented external support structures. This is particularly problematic for victims of sexual harassment, who may require specialized support and protection from secondary victimization.

Another important limitation concerns access to protection through reporting modalities. Under Bulgarian law, anonymous reports are not treated as protected whistleblowing disclosures. This creates a significant barrier for reporting sexual harassment and gender discrimination, where fear of exposure, stigma, and retaliation are often decisive factors. In such contexts, the inability to rely on protected anonymous reporting may discourage disclosures altogether.

The report further emphasizes institutional fragmentation and coordination challenges. Although CPDP ensures procedural follow-up by requiring competent authorities to report back on actions taken, it has limited operational leverage once cases are forwarded and cannot ensure consistent treatment across authorities. This fragmentation mirrors patterns observed in other countries and creates uncertainty for whistleblowers, who may not know whether they are being treated primarily as whistleblowers, discrimination complainants, or labour-law claimants.

In addition, the system suffers from limited enforcement and a predominantly “soft” regulatory approach. Authorities tend to prioritize recommendations and guidance over sanctions, and enforcement powers are rarely exercised in practice. While cooperative approaches can support compliance, they may be insufficient to deter retaliation or ensure accountability in serious cases such as sexual harassment.

Finally, the broader governance context plays a critical role. The report identifies a pronounced deficit of trust in public institutions in Bulgaria, which undermines the effectiveness of whistleblowing mechanisms. In such an environment, potential whistleblowers may perceive reporting channels as unreliable or risky, particularly in sensitive cases involving gender-based wrongdoing. This trust deficit contributes to underreporting, reinforces fears of retaliation, and limits the system’s capacity to function as a credible protection mechanism.

Overall, while Bulgaria’s legal framework is formally capable of covering sexual harassment and gender discrimination within the scope of whistleblowing protection, its practical effectiveness remains limited. The combination of a gatekeeper-style central authority, lack of investigative and remedial powers, weak support structures, restrictions on anonymous reporting, and broader institutional trust deficits means that the whistleblowing regime does not yet operate as a robust and reliable protective framework for gender-based disclosures. As a result, individuals reporting such wrongdoing are likely to rely primarily on sector-specific equality and labour-law mechanisms, with only partial and uncertain support from the whistleblowing system.



7. Conclusions and recommendations

7.1. Conclusions

The comparative assessment of whistleblower protection frameworks in Romania and Bulgaria reveals that **both countries have made significant progress in formally transposing Directive (EU) 2019/1937 and establishing comprehensive legal and institutional systems. However, the effectiveness of these frameworks diverges considerably, with both countries facing distinct but equally important challenges related to legal clarity, institutional capacity, and practical implementation.**

A first overarching conclusion is that **formal compliance does not automatically translate into effective protection.** Bulgaria demonstrates a high level of legislative alignment with the Directive, including an extended material scope and detailed secondary legislation. Nevertheless, its system remains operationally fragile due to weak institutional design, fragmented responsibilities, and limited enforcement capacity. In contrast, Romania presents a more coherent institutional architecture, centered around the National Integrity Agency, but suffers from legal ambiguities, partial transposition, and inconsistencies that may undermine predictability and trust in the system.

Second, **implementation gaps are a critical weakness in both countries**, albeit in different forms. In Bulgaria, the central authority lacks investigative powers and functions mainly as an administrative intermediary, resulting in delays, weak coordination, and limited accountability. In Romania, while institutional capacity is relatively stronger, implementation is constrained by insufficiently detailed procedures, limited support measures, and unclear sanctioning mechanisms. These deficiencies reduce the practical accessibility of protection and may discourage reporting.

Third, **confidentiality and protection against retaliation remain areas of concern.** Although both legal frameworks formally guarantee confidentiality, practical challenges persist. In Bulgaria, whistleblowers are often required in practice to disclose their identity, which contradicts the Directive and undermines trust. In Romania, confidentiality safeguards are not fully aligned with the Directive’s cumulative conditions, creating potential legal uncertainty. Additionally, enforcement of anti-retaliation provisions is weak in both countries, relying heavily on judicial proceedings that may be lengthy and inaccessible.

Fourth, **support mechanisms for whistleblowers are underdeveloped in both countries.** While basic forms of legal and informational support exist, neither country provides a comprehensive system that includes psychological assistance, financial support, or structured counselling services. This gap is particularly significant given the high perceived risk of retaliation and the socio-cultural barriers to reporting, including fear of reputational damage and low public trust in institutions.

Fifth, the analysis highlights **low public awareness and persistent socio-cultural barriers as key cross-cutting challenges.** High levels of perceived corruption, combined with widespread uncertainty about reporting channels and fear of retaliation, contribute to underreporting in both countries. This indicates



that legal and institutional reforms alone are insufficient without parallel efforts to change public perceptions and increase awareness.

Finally, **both systems demonstrate that whistleblower protection is still in a consolidation phase.** Legislative adjustments, institutional learning, and capacity-building efforts are ongoing, but neither country has yet achieved a fully mature and effective system aligned with best practices.

7.2. Recommendations

To address the identified challenges and strengthen whistleblower protection in Romania and Bulgaria, a set of targeted and complementary recommendations is proposed.

1. Improve legal clarity and alignment with the Directive

Romania should priorities revising its legislative framework to eliminate ambiguities, particularly regarding the material scope, public disclosure conditions, confidentiality safeguards, and liability provisions. Clear, precise, and coherent drafting is essential to ensure legal certainty and build trust among potential whistleblowers.

Bulgaria should continue refining its legislation to ensure consistency between primary and secondary norms and to clarify procedural standards.

2. Strengthen institutional design and coordination mechanisms

Bulgaria should reconsider the role and mandate of the central authority, enhancing its investigative and enforcement powers or establishing stronger coordination mechanisms with competent authorities. Clear protocols for cooperation, information-sharing, and accountability should be introduced to reduce fragmentation.

Romania should further strengthen coordination between ANI and sectoral authorities to ensure consistent follow-up and avoid duplication or gaps in handling reports.

3. Enhance enforcement and sanctioning mechanisms

Both countries should **reinforce the effectiveness, proportionality, and dissuasiveness of penalties.**

Romania should expand its sanctioning regime to include attempts to hinder reporting, clarify the criteria for retaliation sanctions, and extend liability to legal entities.

Bulgaria should focus on the actual application of sanctions, ensuring that enforcement bodies actively monitor compliance and impose penalties where necessary.

4. Develop comprehensive support systems for whistleblowers

A major priority for both countries is the establishment of integrated support mechanisms. These should include **free and independent legal advice, psychological counselling, and, where appropriate, financial assistance.** Institutionalized support services, involving public institutions, but also civil society



organizations, would significantly improve access to protection and reduce the personal risks associated with reporting.

5. Strengthen confidentiality and protection safeguards in practice

Both countries should ensure that confidentiality is not only guaranteed in law but also consistently applied in practice. Moreover, training and monitoring mechanisms should be introduced to ensure compliance at institutional level.

Bulgaria should eliminate informal requirements for identity disclosure.

Romania should explicitly incorporate all Directive safeguards into its legal provisions and clarify requirements for institutional procedures, ensuring that a whistleblower report is not communicated to an entire hierarchy.

6. Invest in capacity building and training

Continuous training programmes should be implemented for public officials, designated whistleblowing officers, and staff handling reports. These programmes should focus on procedural standards, confidentiality requirements, communication with whistleblowers, and prevention of retaliation. Strengthening administrative capacity is essential for improving the quality and consistency of implementation.

7. Increase awareness and promote a culture of integrity

Public awareness campaigns should be intensified to inform citizens about whistleblowing channels, rights, and protections. Educational initiatives targeting students, professionals, and civil servants can contribute to changing negative perceptions of whistleblowers and fostering a culture of integrity and accountability.

8. Improve monitoring, data collection, and transparency

Both countries should establish robust monitoring systems to track the number, type, and outcomes of whistleblowing reports. Regular publication of anonymized data and performance indicators would enhance transparency, allow for evidence-based policy adjustments, and increase public trust in the system.



Annex. The SWOT analysis

The SWOT analysis - Romania

Strengths	Weaknesses
- Existence of a dedicated legal framework (Law 361/2022), including: - o Broad personal scope - o Multiple reporting channels - o Formal protection measures against retaliation - o Clear institutional responsibility for external reporting	- Unclear legal material scope - Legal ambiguities and potential conflicts with other legislation. Certain legal provisions may potentially discourage reporting. For example: - o legislation on trade secrets (Government Emergency Ordinance no. 25/2019), - o provisions in the Civil Code, and - o confidentiality or professional secrecy rules. - Limited institutional capacity and resources: constraints regarding staffing, expertise, and operational resources within ANI, the competent authority responsible for handling reports - Implementation challenges within organizations: public institutions and private entities may face difficulties in establishing and managing internal reporting channels, particularly smaller organizations that lack compliance expertise. Considering the structure of Romanian administration and economy, most public institutions and firms have very limited capacity - Unclear procedures and transparency in practice: although procedures are legally required, in practice the transparency of procedures, reporting statistics, and outcomes is still be limited



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

	- Limited awareness and whistleblowing culture
Opportunities	Threats
- Strengthening integrity and anti-corruption frameworks - Institutional development and capacity building - Digitalization of reporting channels, including a nationally available platform for public institutions - Collaboration with civil society and international partners -	- Retaliation and workplace stigma generate a negative feedback loop where whistleblowing culture is further discouraged - Institutional fragmentation generates the need for multiple capacity building initiatives and supports and makes capacity building for whistleblowing protection very costly and fragmented in itself - Misuse of confidentiality or secrecy rules, in the context of unclear legislation, generates the risk of exposure of whistleblowing, despite the dedicated regulation - Strategic litigation (SLAPPs) against whistleblowers - Insufficient monitoring and accountability: without regular reporting, public statistics, and oversight mechanisms, it may be difficult to assess whether the whistleblowing framework functions effectively in practice



SWOT analysis Bulgaria

Strengths	Weaknesses
- Dedicated legal framework: Act on Protection of Persons, Reporting or Publicly Disclosing Information about Breaches, including: - o Broad material scope - o Multiple reporting channels - o Formal protection measures - o Central authority (CPDP) with data protection expertise - o Independent external audit of the Central Authority by the National Ombudsperson	- Limited CPDP legal mandate, including: - o No investigative power – the legal framework establishes a two-layered model in which the Commission for Personal Data Protection (CPDP) serves as the Central authority which is in practice the single-entry point for external reports, which are then forwarded to sector-specific competent authorities for substantive investigation. - o No effective mechanisms to address retaliation – the only effective mechanisms to address retaliation is through court proceedings - Resource constraints and limited capacity of the CPDP: staffing issues, building internal capacity of the responsible unit constraints - Ineffective protection measures and lack of support mechanisms for whistleblowers clearly assessed in the 2024 and 2025 Audit Reports of Whistleblowing and Whistleblower Protection Activities of the Commission for Personal Data Protection published by the National Ombudsperson - Implementation challenges within stakeholders: both public and private entities face difficulties in establishing and managing internal reporting channels, particularly smaller organizations that lack legal/compliance expertise.



Citizens, Equality, Rights and Values Programme

	- Limited awareness and whistleblowing culture, including negative attitudes towards whistleblowing as spying and snitching, especially among the older generation
Opportunities	Threats
- Strengthening integrity and anti-corruption frameworks - Drafting of Anti-SLAPP legislation - Institutional development and capacity building - Digitalization of reporting channels - Advocacy for effective implementation of whistleblowing legislation by the National Ombudsperson	- The Central Authority acting as a gatekeeper – the single centralized authority framed as the sole legitimate gateway for external reporting and competence on protection measures in practice unintentionally marginalizes civil society organisations that are effectively sidelined from the whistleblowing ecosystem, weakening access to independent advice and practical assistance for reporting persons, especially in high-risk cases where trust and psychosocial support are crucial. - Confidentiality risks especially in the internal reporting channels that are not digitalized - SLAPPs against whistleblowers - Lack of effective protection measures to stop and address retaliation and workplace stigma in a timely and effective manner generate a negative feedback loop where whistleblowing culture is further discouraged



Studiu privind protecția avertizorilor de integritate în România și Bulgaria

Autori:

Irina Lonean, Lead researcher, Transparency International Romania
Kremena Chobanova, Lead researcher, Transparency International Bulgaria
Ionuț Cofaru, Researcher, Transparency International Romania
Patricia Berianu, Researcher, Transparency International Romania

Titlul proiectului: Legitimare și responsabilitate pentru o mai bună protecție a avertizorilor în interes public – LAW

Număr proiect: 101142981 – LAW

“Finanțat de Uniunea Europeană. Opiniile și punctele de vedere exprimate aparțin exclusiv autorului (autorilor) și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene sau ale programului CEDV. Nici Uniunea Europeană și nici autoritatea finanțatoare nu pot fi considerate responsabile pentru acestea.”



Cuprins

Executive summary	4
1. Introducere.....	6
2. Metodologie	9
3. Evaluarea legislației privind avertizarea de integritate	12
3.1. Legislația privind avertizarea de integritate în România.....	13
3.1.1. Domeniu de aplicare, definiții și condiții pentru protecție	14
3.1.2. Reporting channels and procedures.....	17
3.1.3. Măsuri de protecție	21
3.1.4. Măsuri de transparență și responsabilitate.....	26
3.2. Legislația privind avertizarea de integritate în Bulgaria.....	27
3.2.1. Scop, definiții și condiții de protecție	28
3.2.2. Canale și proceduri de raportare.....	30
3.2.3. Măsuri de transparență și responsabilitate.....	38
3.3. Concluzii principale și recomandări preliminare privind legislația referitoare la avertizarea de integritate din România	39
3.4. Concluzii principale și recomandări preliminare privind legislația referitoare la avertizarea de integritate din Bulgaria	43
4. Evaluarea capacității autorităților competente	46
4.1. Evaluarea capacității autorității competente din România	47
4.1.1. Capacitate instituțională	47
4.1.2. Guvernanță.....	52
4.1.3. Rolul în cadrul sistemului de integritate.....	56
4.2. Evaluarea capacității autorității competente din Bulgaria.....	62
4.2.1. Capacitate instituțională	62
4.2.2. Guvernanță.....	67
4.2.3. Rolul în cadrul sistemului de integritate.....	69
5. Concluziile evaluării procedurilor instituționale pentru instituțiile publice și sectorul privat.....	74
5.1. Concluziile evaluării pentru România	75
5.1.1. Scurtă descriere a rezultatelor pentru indicatorii cercetați	75
5.1.2. Concluzii	77
5.2. Concluziile evaluării pentru Bulgaria	79
5.2.1. Scurtă descriere a rezultatelor pentru indicatorii cercetați	79
5.2.2. Concluzii	81



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

6. Evaluarea protecției privind avertizarea de integritate în cazurile de hărțuire sexuală și alte fapte de discriminare de gen	82
6.1. România	82
6.2. Bulgaria	84
7. Concluzii și recomandări.....	87
7.1. Concluzii	87
7.2. Recomandări.....	88
Annex. Analiza SWOT.....	90
Analiza SWOT - România	90
Analiza SWOT - Bulgaria	92



Executive summary

Prezentul raport comparativ analizează cadrele juridice, capacitățile instituționale și implementarea practică a sistemelor de protecție a avertizorilor de integritate din România și Bulgaria, în urma transpunerii Directivei (UE) 2019/1937. Studiul evaluează gradul de aliniere a legislației naționale la standardele și bunele practici ale Uniunii Europene, precum și eficacitatea mecanismelor concepute pentru a garanta confidențialitatea, a preveni represaliile și a oferi sprijin persoanelor care raportează nereguli.

Cercetarea este situată într-un context regional extins, marcat de provocări persistente în materie de corupție și de rate scăzute de raportare. Atât România, cât și Bulgaria se situează pe ultimele locuri în Uniunea Europeană conform Indicelui de Percepție a Corupției, în timp ce gradul de conștientizare publică privind canalele de raportare rămâne limitat. Teama de represalii și lipsa de încredere în autorități continuă să descurajeze avertizarea de integritate, subliniind importanța unor protecții juridice și instituționale robuste.

Din perspectivă legislativă, ambele state au transpus formal Directiva și au stabilit cadre cuprinzătoare. România a adoptat Legea nr. 361/2022, care reflectă îndeaproape structura Directivei, reglementând canalele de raportare, măsurile de protecție și rolurile instituționale. Bulgaria a promulgat legea privind protecția avertizorilor în anul 2023, aceasta fiind completată de o legislație secundară extinsă și de amendamente ulterioare menite să optimizeze armonizarea legislativă.

Cu toate acestea, apar diferențe semnificative în ceea ce privește calitatea și eficacitatea transpunerii. Cadrul legislativ din România prezintă coerență instituțională și stabilește un model centralizat prin intermediul Agenției Naționale de Integritate (ANI), însă este afectat de ambiguități juridice, transpunere parțială și lacune de claritate. Printre problemele critice identificate se numără definițiile imprecise ale încălcărilor raportabile, garanțiile procedurale incomplete și limitările în ceea ce privește măsurile de sprijin și mecanismele de sancționare. Deși sistemul îndeplinește cerințele minime ale UE, inconsecvențele în redactare și abaterile de la bunele practici reduc certitudinea juridică și pot periclita aplicarea sa practică.

În contrast, Bulgaria demonstrează un grad ridicat de conformitate formală, inclusiv un domeniu de aplicare material extins care acoperă încălcările dreptului național. Totuși, sistemul său este caracterizat de slăbiciuni semnificative în faza de implementare. Autoritatea centrală, Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP), funcționează prioritar ca un centru administrativ, fiind lipsită de puteri de investigare, ceea ce generează o aplicare fragmentată și o coordonare deficitară între instituții. Deși procedurile și canalele de raportare sunt bine definite la nivel teoretic, provocările practice, precum întârzierile, feedback-ul limitat și garanțiile de confidențialitate inconsecvente, subminează eficacitatea mecanismului.

Analiza comparativă evidențiază un compromis structural major: România posedă un design instituțional mai funcțional, dar o legislație mai puțin precisă, în timp ce Bulgaria beneficiază de un cadru juridic mai



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

solid, dar de o capacitate operațională mai redusă. În ambele cazuri, asigurarea respectării legii și implementarea practică rămân provocări critice. Evaluarea capacității instituționale reconfirmă aceste constatări. În România, ANI joacă un rol proactiv în sistemul de integritate, combinând funcțiile de raportare cu activități de îndrumare, formare și prevenție. Totuși, resursele sale nu sunt pe deplin adaptate sarcinilor specifice avertizării de integritate, iar coordonarea cu alte organisme poate limita eficiența. În Bulgaria, designul instituțional constituie principala constrângere: în ciuda independenței formale, lipsa autorității investigative a CPDP slăbește capacitatea acestuia de a asigura monitorizarea eficientă și tragerea la răspundere.

La nivel procedural, instituțiile și companiile din ambele țări au instituit mecanisme de raportare internă și externă, însă implementarea variază. În România, procedurile sunt, în general, funcționale, dar incomplete în anumite arii, cum ar fi verificarea transcrierilor și garanțiile explicite de independență pentru canalele externe. În Bulgaria, normele procedurale sunt exhaustive, dar aplicate neuniform, existând dovezi de întârzieri și o monitorizare deficitară a acțiunilor subsecvente.

Confidențialitatea și protecția împotriva represaliilor rămân aspecte de maximă preocupare. Deși ambele cadre juridice garantează formal confidențialitatea, provocările practice persistă. În Bulgaria, avertizorilor li se solicită adesea în practică să își divulge identitatea, fapt ce contravine Directivei și subminează încrederea. În România, garanțiile de confidențialitate nu sunt pe deplin aliniate cu condițiile cumulative ale Directivei, generând un potențial climat de incertitudine juridică. În plus, aplicarea dispozițiilor privind combaterea represaliilor este deficitară în ambele state, bazându-se excesiv pe proceduri judiciare care pot fi îndelungate și oneroase.

Mecanismele de sprijin pentru avertizori sunt subdezvoltate în ambele jurisdicții. Deși există forme de bază de asistență juridică și informațională, niciunul dintre state nu oferă un sistem cuprinzător care să includă asistență psihologică, sprijin financiar sau servicii de consiliere structurată. Această lacună este deosebit de relevantă având în vedere riscul ridicat de represalii și barierele socio-culturale în calea raportării, inclusiv teama de prejudicii reputaționale și încrederea scăzută a publicului în instituții. Raportul abordează, de asemenea, avertizarea în cazurile de hărțuire sexuală și discriminare de gen, subliniind necesitatea unei integrări mai riguroase a protecțiilor sensibile la dimensiunea de gen în cadrele existente.

În concluzie, studiul relevă faptul că atât România, cât și Bulgaria au înregistrat progrese semnificative în stabilirea sistemelor de protecție a avertizorilor, însă niciuna nu a atins o aliniere deplină la bunele practici internaționale. România necesită îmbunătățiri în ceea ce privește claritatea juridică, coerența și regimul sancțiunilor, în timp ce Bulgaria trebuie să remedieze deficiențele structurale și operaționale, în special în ceea ce privește designul instituțional și punerea în aplicare.

Raportul recomandă reforme punctuale în ambele țări, inclusiv clarificarea dispozițiilor legale, consolidarea garanțiilor de confidențialitate, extinderea măsurilor de sprijin, îmbunătățirea coordonării între autorități și optimizarea mecanismelor de enforcement. Acești pași sunt esențiali pentru consolidarea încrederii, încurajarea raportării și asigurarea faptului că avertizarea de integritate contribuie eficient la transparență și responsabilitate.



1. Introducere

Rapoartele avertizorilor de integritate sporesc transparența și responsabilitatea, constituind o componentă esențială a lanțului de aplicare a dreptului Uniunii și a celui național, întrucât furnizează autorităților informații ce conduc la detectarea, investigarea și urmărirea penală eficientă a încălcărilor. Prin raportarea încălcărilor legii, avertizorii de integritate își exercită dreptul la libertatea de exprimare, astfel cum este consacrat la articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Societatea civilă reprezintă un actor important în sprijinirea implementării corecte a Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii („Directiva privind avertizarea de integritate”). Organizațiile societății civile pot juca un rol crucial în a se asigura că potențialii avertizori pot raporta fără temerea de represalii, că persoanele responsabile de gestionarea raportărilor sunt instruite în mod adecvat, că gradul de conștientizare a publicului larg este sporit și că se pot furniza consiliere și sprijin avertizorilor.

Așa cum reiese din numeroase alte rapoarte, studii, barometre și indici privind teme precum transparența, anticorupția și libertatea de exprimare realizate în Uniunea Europeană, atât România, cât și Bulgaria se situează la baza clasamentului UE în cadrul Indicelui de Percepție a Corupției 2022. Acest indice reflectă modul în care experții independenți și mediul de afaceri percep corupția în sectorul public în 180 de state și teritorii. Clasamentul este întocmit prin acordarea de puncte de la 0 la 100, unde 0 semnifică „foarte corupt”, iar 100 „deloc corupt”. Indicele de Percepție a Corupției lansat la începutul anului 2023 de către Transparency International relevă faptul că majoritatea statelor continuă să eșueze în lupta împotriva corupției: 95% dintre țări au înregistrat progrese reduse sau inexistente din 2017. În ceea ce privește România, se observă că în 2022 a fost obținut un scor de 46 de puncte, similar celui din 2015. În pofida eforturilor depuse la nivelul instituțiilor publice, al societății civile și al mediului de afaceri, demersurile nu au fost suficiente pentru ca România să depășească pragul de 50 de puncte. Situația este similară în cazul Bulgariei, care a obținut un scor de 43 de puncte pentru anul 2022, același ca în 2014. Eurobarometrul Special 523 privind corupția, publicat în perioada martie-aprilie 2022, arată că peste opt din zece persoane care se confruntă cu fenomenul corupției nu îl raportează. În ceea ce privește cunoașterea locului unde poate fi raportată corupția, majoritatea (53%) nu deține această informație. O analiză regională indică faptul că persoanele care locuiesc în zona euro (49%) sunt mai familiarizate cu autoritățile de raportare, comparativ cu cele din afara zonei euro (37%). Deși proporția respondenților care ar ști unde să raporteze un caz de corupție a crescut cu două puncte procentuale din decembrie 2019, aceasta rămâne cu cinci puncte sub nivelul maxim de 51% înregistrat în februarie-martie 2013.

România și Bulgaria se află în primele trei țări în care majoritatea respondenților nu știu unde să raporteze corupția, cu procente de 72% în România și 57% în Bulgaria, în timp ce media UE27 este de 53%. În rândul celor care au fost martori sau s-au confruntat cu acte de corupție, proporția celor care au raportat a scăzut de la peste unu din cinci în decembrie 2019, la aproximativ unu din șapte. Aproape jumătate dintre europeni consideră că este dificil să dovedești ceva în cazurile de corupție, motiv pentru care decid să nu raporteze. Aproximativ trei din zece subiecți consideră că actele de corupție nu sunt raportate deoarece persoanele responsabile nu ar fi pedepsite sau din cauza lipsei de protecție pentru avertizori.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

România și Bulgaria sunt state membre UE cu percepții publice similare privind nivelul corupției. Conform Barometrului Global al Corupției UE 2021, publicat de Transparency International, în România (20%) și Bulgaria (19%) se înregistrează cele mai ridicate rate ale persoanelor care admit că au plătit mită pentru a accesa un serviciu public în 2020. În ceea ce privește „sextorsiunea” (*sextortion*), capitol special în GCB UE și una dintre cele mai semnificative forme de corupție bazată pe gen, cele mai mari cifre ale persoanelor care raportează că au fost victime sau cunosc pe cineva aflat în această situație au fost înregistrate în Bulgaria (17%) și România (13%). Referitor la toleranța față de corupție, același raport GCB UE relevă faptul că România este singurul stat membru unde o ușoară majoritate (53%) ar accepta un anumit nivel de corupție guvernamentală. În privința percepției asupra protecției avertizorilor și a temerii de represalii, 65% dintre cetățenii din Bulgaria și 49% din România se tem de repercusiuni în cazul raportării corupției, față de o medie UE de 45%.

Factorii socio-culturali, în special percepțiile sociale negative profund înrădăcinate referitoare la avertizori, contribuie de asemenea la sub-raportare. Teama de prejudiciu reputațional a fost al treilea cel mai important motiv invocat în consultarea Comisiei cu privire la refuzul lucrătorilor de a raporta nereguli. Avertizorii se confruntă cu riscuri majore de represalii, de la retrogradare și acționare în instanță, până la pierderea locului de muncă, a stabilității economice și pătarea reputației. Această teamă de a suferi represalii are un efect de descurajare asupra potențialilor avertizori. De asemenea, ca foste țări comuniste, societățile română și bulgară întâmpină în continuare dificultăți în înțelegerea conceptului de avertizare de integritate și a rolului avertizorului.

Directiva UE garantează un nivel ridicat de protecție pentru avertizorii din UE, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Transpunerea Directivei reprezintă o oportunitate optimă pentru statele membre, inclusiv România și Bulgaria, de a-și consolida cadrul legislativ pentru protejarea avertizorilor care acționează în interes public.

Obiectivul general al proiectului este de a contribui la eforturile naționale și europene de sprijinire și protecție a avertizorilor, precum și de consolidare a capacității autorităților naționale și a practicienilor în drept de a asigura căi de atac adecvate. Obiectivele specifice vizează abordarea unor nevoi majore identificate în România și Bulgaria privind protecția avertizorilor.

Având în vedere contextul și provocările actuale, proiectul a identificat trei tipuri de grupuri-țintă cheie cu impact major pe termen scurt și mediu. Astfel, propunerea de proiect se va concentra pe reprezentanți ai societății civile, experți, persoane responsabile de gestionarea raportărilor și studenți, în calitate de viitori experți.

Grup-țintă 1: Persoane desemnate responsabile cu protecția avertizorilor la nivel instituțional (în special în instituțiile publice); personal specializat din cadrul autorităților naționale, centrale și locale responsabil de gestionarea raportărilor; personal dedicat elaborării sau actualizării procedurilor specifice. Îndrumarea specifică poate ajuta persoanele desemnate să își înțeleagă responsabilitățile în configurarea procedurilor de raportare, investigarea sesizărilor și prevenirea represaliilor. Prin programe de formare, urmărim sprijinirea înțelegerii noului cadru legal și implementarea canalelor interne de raportare.

Grup-țintă 2: Organizații ale societății civile și reprezentanți ai sindicatelor, inclusiv ONG-uri active în domeniul drepturilor omului, integrității, transparenței și justiției. Societatea civilă poate oferi consiliere și sprijin potențialilor avertizori. Prin ateliere de lucru, proiectul va contribui la consolidarea capacității



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

acestor organizații, permițând avertizorilor să beneficieze de o mai bună informare cu privire la drepturile și obligațiile lor legale.

Grup-țintă 3: Studenți din cadrul facultăților de Administrație Publică, Drept, MBA și alte specializări, precum și tineri profesioniști. Includerea studenților va asigura un impact pe termen lung al acțiunii.

Activitățile proiectului includ evenimente de diseminare a informațiilor și de consolidare a capacităților, după cum urmează:

- Sesiuni de formare pentru persoanele responsabile cu protecția avertizorilor din instituțiile publice și, într-o măsură limitată, din companiile private.
- Ateliere tematice pentru organizațiile societății civile pentru a le sprijini în rolul lor de îndrumare și consiliere.
- Seminarii tematice pentru studenți.

În completarea acestor programe, proiectul include activități de învățare reciprocă și schimb de bune practici, precum:

- Un studiu comparativ pentru monitorizarea și evaluarea procedurilor și măsurilor eficiente aplicate de autoritățile naționale pentru a asigura confidențialitatea și protecția împotriva represaliilor.
- Un raport privind raportările primite de Agenția Națională de Integritate (ANI) din România, pentru a sprijini propunerile de îmbunătățire a legislației sau a procedurilor.
- O conferință internațională.
- Înființarea unui grup de networking pentru profesioniștii din domeniu.

Prezentul document constituie studiul comparativ privind legislația, cadrele instituționale, procedurile și măsurile eficiente aplicate de autoritățile naționale după adoptarea legilor privind avertizarea de integritate în România și Bulgaria.



2. Metodologie

Studiul comparativ vizează monitorizarea și evaluarea procedurilor și a măsurilor efective aplicate de autoritățile naționale, ulterior adoptării legislației privind avertizarea de integritate la nivel național, în scopul garantării confidențialității și aplicării unor remedii juridice adecvate pentru protecția avertizorilor împotriva represaliilor, precum și a măsurilor de sprijin pentru aceștia în România și Bulgaria.

În vederea atingerii acestui scop, obiectivele specifice ale studiului comparativ privind România și Bulgaria sunt:

I. Evaluarea legislației privind avertizarea de integritate din România și Bulgaria și a conformității acesteia cu Directiva privind avertizarea de integritate (Directiva 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii), precum și a alinierii sale la bunele practici.

II. Evaluarea capacității autorităților competente desemnate să primească și să soluționeze raportările externe în România și Bulgaria.

III. Evaluarea procedurilor instituționale de garantare a confidențialității și de aplicare a remediilor juridice adecvate pentru protecția și sprijinirea avertizorilor în România și Bulgaria, utilizând o versiune adaptată a chestionarului de autoevaluare a Sistemului Intern de Avertizare.

IV. Evaluarea protecției oferite în cazul raportării hărțuirii sexuale și a altor fapte de discriminare de gen în România și Bulgaria.

V. Identificarea punctelor forte și a vulnerabilităților legislației și procedurilor aplicate de autoritățile naționale din România și Bulgaria pentru protecția și sprijinirea avertizorilor de integritate.

Pentru îndeplinirea obiectivelor specifice propuse, a fost utilizată următoarea metodologie:

i. Pentru evaluarea legislației privind avertizarea de integritate din România și Bulgaria și a conformității acesteia cu Directiva (UE) 2019/1937, precum și a alinierii la bunele practici, în fiecare țară a fost utilizat instrumentul Transparency International propus în publicația: *EVALUAREA LEGISLAȚIEI PRIVIND AVERTIZAREA DE INTEGRITATE. Metodologie și ghid pentru evaluarea conformității cu Directiva UE și bunele practici*.

ii. Pentru evaluarea capacității autorităților competente desemnate să primească și să monitorizeze raportările externe în România și Bulgaria, filialele naționale ale Transparency International (TI) din cele două țări au urmărit indicatorii și metodologia de evaluare a capacității, guvernantei și rolului Agențiilor Anticorupție (ACA), extrase din cadrul de indicatori și metodologia *Sistemului Național de Integritate*.

Pentru colectarea datelor au fost utilizate următoarele metode:

- Cercetare documentară (desk research) a rapoartelor publicate de autoritatea competentă din fiecare țară;



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

- Realizarea a 3-5 interviuri cu reprezentanți ai autorităților competente, ai societății civile independente, ai mediului academic sau ai mass-media;
- Solicitări în baza legii privind liberul acces la informațiile de interes public (FOIA), după caz.

iii. Pentru evaluarea procedurilor instituționale de garantare a confidențialității și de aplicare a remediilor adecvate pentru protecția și sprijinirea avertizorilor, cele două filiale TI au măsurat următorii indicatori:

- **Indicatorul 1:** Existența persoanelor responsabile cu gestionarea raportărilor, desemnate conform Directivei (UE) 2019/1937;
- **Indicatorul 2:** Adoptarea unei proceduri, conform Directivei (UE) 2019/1937, privind gestionarea raportărilor interne de integritate și realizarea acțiunilor subsecvente;
- **Indicatorul 3:** Extinderea domeniului de aplicare personal al procedurii, stabilit în conformitate cu Directiva (UE) 2019/1937, acoperind:

(a) persoanele care au statutul de lucrător, în înțelesul Articolului 45 alineatul (1) din TFUE, inclusiv funcționarii publici;

(b) persoanele care au statutul de lucrător independent, în înțelesul Articolului 49 din TFUE;

(c) acționarii și persoanele care fac parte din organul de administrare, de conducere sau de supraveghere al unei întreprinderi, inclusiv membrii neexecutivi, precum și voluntarii și stagiarilor remunerați sau neremunerați;

(d) orice persoană care lucrează sub supravegherea și conducerea contractanților, subcontractanților și furnizorilor.

- **Indicatorul 4:** Existența a cel puțin unui mijloc de raportare accesibil, stabilit prin procedura existentă și funcțional;
- **Indicatorul 5:** Instituirea unui registru al raportărilor, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente;
- **Indicatorul 6:** Funcționalitatea sistemului de primire, înregistrare, examinare, efectuare a acțiunilor subsecvente și soluționare a raportărilor de integritate;
- **Indicatorul 7:** Eficiența cooperării cu autoritățile competente;
- **Indicatorul 8:** Adoptarea măsurilor adecvate pentru îndeplinirea obligației de a menține confidențialitatea identității avertizorilor, a persoanei vizate, precum și a terțelor părți menționate în raportare;
- **Indicatorul 9:** Adoptarea măsurilor adecvate pentru a asigura alte forme de protecție a avertizorilor, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente (de exemplu, pentru România, asigurarea transparenței procedurii de cercetare disciplinară reglementată de Art. 26 din Legea 361/2022 la nivelul instituției);



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

- **Indicatorul 10:** Adoptarea măsurilor de informare și conștientizare la nivel de instituție/companie privind prevederile Directivei (UE) 2019/1937, ale legislației naționale subsecvente și ale procedurii interne de gestionare a raportărilor și de protecție a avertizorilor.

Pentru colectarea datelor vor fi utilizate următoarele metode:

- Selectarea unui eșantion de 10-15 instituții publice și/sau companii (inclusiv întreprinderi cu capital de stat), pe baza colaborărilor anterioare cu filialele TI din România și Bulgaria și a deschiderii acestora de a participa la analiză.
- Evaluarea a utilizat date existente publicate de instituții/companii, rapoarte publicate de alte instituții (de exemplu, Ministerul Justiției în cazul României) sau colectarea de date primare prin interviuri și/sau solicitări FOIA, după caz.

iv. Pentru evaluarea protecției oferite în cazul raportării hărțuirii sexuale și a altor fapte de discriminare de gen în România și Bulgaria, analiza cadrului juridic, precum și interviurile cu autoritățile competente, instituțiile publice și companiile selectate au acoperit această problematică.

v. Pentru identificarea punctelor forte și a vulnerabilităților legislației și procedurilor aplicate de autoritățile naționale din România și Bulgaria în domeniul protecției și sprijinirii avertizorilor, a fost realizată o analiză SWOT, bazată pe datele colectate pentru obiectivele anterioare și pe un atelier de lucru cu reprezentanți ai autorității competente, societății civile, mediului academic și mass-media.



3. Evaluarea legislației privind avertizarea de integritate

Atât România, cât și Bulgaria au instituit cadre juridice cuprinzătoare pentru protecția avertizorilor de integritate, transpunând formal Directiva (UE) 2019/1937, însă se observă diferențe notabile în ceea ce privește calitatea, claritatea și eficacitatea procesului de transpunere.

În România, Directiva a fost transpusă prin Legea nr. 361/2022, care reflectă îndeaproape structura cadrului normativ al Uniunii Europene, acoperind domeniul de aplicare, canalele de raportare, măsurile de protecție și responsabilitățile instituționale. Actul normativ prevede un domeniu de aplicare personal relativ extins, incluzând lucrători din sectoarele public și privat, facilitatori și persoane terțe. De asemenea, legea stabilește canale de raportare multiple (internă, externă și divulgare publică) și desemnează Agenția Națională de Integritate (ANI) drept autoritate centrală.

Cu toate acestea, calitatea transpunerii este inegală. Deși elementele fundamentale sunt prezente, numeroase dispoziții suferă de ambiguități, transpunere parțială și abateri de la textul Directivei. Spre exemplu, redactarea imprecisă a domeniului de aplicare material generează incertitudine cu privire la tipul de încălcări acoperite, iar unele garanții procedurale — precum verificarea transcrierilor sau independența explicită a canalelor externe — sunt transpuse incomplet. Totodată, sancțiunile și măsurile de sprijin sunt limitate, iar anumite prevederi (de exemplu, exonerarea de răspundere, condițiile de confidențialitate și sancțiunile pentru represalii) diverg față de Directivă sau sunt lipsite de claritate. Per ansamblu, România demonstrează un nivel de conformitate moderat, având o structură juridică solidă, dar prezentând lacune în ceea ce privește precizia, coerența și alinierea la bunele practici.

În Bulgaria, Directiva a fost transpusă prin Legea privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări (2023), fiind completată de o legislație secundară extinsă. Cadrul de analiză utilizat pentru prezentul raport indică un nivel ridicat de conformitate formală, acesta depășind chiar cerințele Directivei prin acoperirea unor domenii suplimentare ale dreptului național (de exemplu, legislația muncii și obligațiile din sectorul public). Amendamentele din anii 2023 și 2025 au îmbunătățit suplimentar gradul de armonizare, abordând deficiențele inițiale.

În pofida acestei alinieri formale riguroase, sistemul bulgar se caracterizează prin slăbiciuni semnificative în faza de implementare și în designul instituțional. Autoritatea centrală (Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal) acționează preponderent ca un centru administrativ, fără competențe investigative, ceea ce conduce la o aplicare fragmentată a legii. Deși canalele și procedurile de raportare sunt bine reglementate la nivel teoretic, în practică se înregistrează întârzieri, o coordonare deficitară, feedback limitat și o aplicare inconsecventă a garanțiilor de confidențialitate. În plus, anonimatul este restricționat, măsurile de sprijin sunt subdezvoltate, iar aplicarea sancțiunilor este ineficientă.

În termeni comparativi, cadrul din România este mai coerent din punct de vedere instituțional, însă imperfect sub aspect juridic, în timp ce cadrul din Bulgaria este cuprinzător din punct de vedere legal, dar fragil la nivel operațional. Ambele țări îndeplinesc cerințele minime ale Directivei, însă niciuna nu atinge o



alinieri deplină la standardele de bune practici, în special în ceea ce privește claritatea, aplicarea legii și protecția efectivă în practică.

3.1. Legislația privind avertizarea de integritate în România

În legislația română, Directiva a fost transpusă prin Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public. Legea a intrat în vigoare la data de 22 decembrie 2022 și stabilește cadrul general referitor la protecția avertizorilor de integritate.

Se reține faptul că și Codul muncii poate prezenta relevanță în această materie, în ceea ce privește protecția acordată lucrătorilor.

Referitor la dispozițiile legale care ar putea fi utilizate pentru a reduce la tăcere avertizorii de integritate, sunt considerate relevante următoarele acte normative:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2019 privind protecția know-how-ului și a informațiilor comerciale nedivulgate care constituie secrete comerciale împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative — în materia secretelor comerciale;
- Legea nr. 287/2009 privind Codul civil — în materia protecției dreptului la imagine, demnitate și reputație;
- Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate — în materia informațiilor clasificate;
- Legea nr. 286/2009 privind Codul penal — în materia infracțiunilor referitoare la divulgarea informațiilor.

În ceea ce privește anumite profesii specifice (de exemplu, avocați, medici), există prevederi în vigoare care impun acestora obligația de a păstra confidențialitatea informațiilor recepționate (spre exemplu, în cazul avocaților, Legea nr. 51/1995).



3.1.1. Domeniu de aplicare, definiții și condiții pentru protecție

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ¹	Alinierea la bunele practici ²	Evaluare
Domeniul material: Informații raportabile	3	1	Legislația națională definește „încălțările” ca fiind acțiuni sau omisiuni care sunt ilicite sau care contravin obiectului ori scopului legii. În ceea ce privește natura încălțărilor care intră în domeniul de aplicare al protecției, se observă că textul de lege face referire la toate domeniile menționate în Directivă. Cu toate acestea, formularea este, din nefericire, lipsită de o claritate deplină. Prevederea stipulează că încălțările reprezintă, inter alia, „fapte care constau într-o acțiune sau omisiune care constituie încălțări ale dispozițiilor legale, care se referă la domenii precum (...) prevăzute în Anexa nr. 2 (...)”. Această redactare nu clarifică pe deplin dacă sunt vizate exclusiv încălțările dispozițiilor legale enumerate expres în Anexa nr. 2 sau dacă și alte prevederi legale pot intra în acest domeniu de aplicare. În opinia noastră, utilizarea sintagmei „precum” indică faptul că domeniile menționate în cuprinsul dispoziției nu sunt enumerate exhaustiv. Totuși, în ceea ce privește domeniile menționate în mod specific înainte de trimiterea la Anexa nr. 2, lista din anexă pare a fi prezentată ca având caracter exhaustiv. Cu toate acestea, o astfel de interpretare urmează să fie confirmată de jurisprudența națională. Sub această rezervă interpretativă, legea națională ar părea să extindă protecția, ratiōe materiae, și asupra unor domenii și dispoziții legale care nu sunt acoperite în mod expres de Directivă. Referitor la conceptul de „informații referitoare la încălțări”, considerăm că definiția prevăzută în legislația națională este aliniată celei din Directivă. Se reține faptul că, în locul termenului „organizație”, legea națională face referire la autorități, instituții publice sau

¹ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

² Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			alte persoane juridice de drept public ori privat. Această opțiune terminologică nu restrânge însă domeniul de aplicare al protecției.
Personal scope: Sector public și sector privat	3	2	Legislația națională vizează persoanele care raportează atât din sectorul public, cât și din cel privat.
Personal scope: Definiția persoanei care face raportarea	3	2	Modul în care este redactată definiția persoanei raportoare în legislația națională este, în mare măsură, aliniat la dispozițiile Directivei. Cu toate acestea, se impun a fi menționate următoarele aspecte. Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Directivă face referire la „persoanele care au statutul de lucrător, în înțelesul articolului 45 alineatul (1) din TFUE, inclusiv funcționarii publici”, în timp ce considerentul (38) al Directivei clarifică faptul că această categorie include „(...) persoanele care, pentru o anumită perioadă de timp, prestează servicii pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, în schimbul cărora primesc o remunerație (...)”. În legislația națională, se utilizează termenul „lucrător”, noțiune definită drept „persoana fizică aflată într-un raport de muncă sau de serviciu, în conformitate cu dispozițiile legale generale sau speciale aplicabile, și care prestează muncă în schimbul unei remunerații”. Se reține faptul că, în principiu, angajații din serviciul public sunt incluși în această categorie, întrucât aceștia se află în raporturi de serviciu. Mai mult, în definirea noțiunii de „context profesional”, prevederile naționale fac referire expresă la activitățile profesionale, indiferent dacă acestea sunt remunerate sau nu.
Personal scope: Protejarea terților	3	2	Toate categoriile de persoane terțe menționate la articolul 4 alineatul (4) din Directivă sunt acoperite în mod expres de prevederile naționale, incluzând, prin urmare: a) facilitatorii; b) persoanele terțe care au legături cu persoanele raportoare și care ar putea suferi represalii într-un context profesional, cum ar fi colegii sau rudele persoanelor raportoare;



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			c) persoanele juridice pe care persoanele raportoare le dețin, pentru care lucrează sau cu care au alte tipuri de legături într-un context profesional.
Condiții și praguri pentru acordarea protecției	2	2	Se observă faptul că, în ceea ce privește condițiile pentru acordarea protecției, legiuitorul național a adoptat o abordare care este, în principiu, aliniată cadrului stabilit prin Directivă. Cu toate acestea, există o ușoară variație în definirea condițiilor de protecție. În consecință, legea stabilește următoarele cerințe cumulative: a) persoana să se numere printre subiecții care pot transmite raportări în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) și care au obținut informații referitoare la încălcări într-un context profesional; b) persoana să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile referitoare la încălcările raportate erau reale la momentul raportării; c) persoana să fi efectuat o raportare internă, o raportare externă sau o divulgare publică. După cum se poate observa, prevederea națională impune în mod expres ca individul să facă parte din categoria persoanelor cu drept de raportare. Totuși, această condiție este acoperită intrinsec de Directivă, deoarece, în caz contrar, aceasta nu ar fi aplicabilă <i>ratione materiae</i>. Mai mult, dispoziția națională nu stipulează în mod explicit faptul că persoana raportoare trebuie să fi avut motive întemeiate să creadă că informațiile intrau în domeniul de aplicare al Directivei. Cu toate acestea, în definirea principiului bunei-credințe, legea stipulează că „(...) protecția este acordată persoanei care a avut motive întemeiate să creadă că (...) informațiile respective intră în domeniul de aplicare al legii.” Prin urmare, acest aspect nu este transpus cu maximă claritate în textul prevederii naționale propriu-zise. Totuși, considerăm că domeniul de aplicare al protecției conform legislației naționale nu este mai restrâns decât cel prevăzut de Directivă. În plus, în ceea ce privește scenariul în care o persoană care a raportat sau a divulgat public informații în mod anonim este identificată ulterior, prevederea națională este incompletă, deoarece nu include cerința ca aceasta să „îndeplinească condițiile prevăzute la alineatul (1)”.



3.1.2. Reporting channels and procedures

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ³	Alinierea la bunele practici ⁴	Evaluare
Modalități multiple de raportare	3	1	Legislația națională a transpus corect căile de raportare prevăzute de Directivă, respectiv raportarea internă, raportarea externă și divulgarea publică. Legea stabilește că raportarea se realizează, în principiu, prin canalele interne, însă prevede în mod expres faptul că persoana raportoare poate opta între canalele de raportare interne și cele externe. Prevederea specifică faptul că, în alegerea uneia dintre cele două opțiuni, avertizorul de integritate poate lua în considerare aspecte precum: (a) existența unui risc de represalii în cazul utilizării canalelor interne; și (b) imposibilitatea de a remedia în mod eficient încălcarea prin intermediul canalelor interne. Mai mult, în situația în care nu sunt instituite canale interne de raportare în cadrul entităților de drept privat cu mai puțin de 50 de lucrători, persoana raportoare va utiliza canalul de raportare extern.
Obligații pentru entități publice și private	3	2	Dispozițiile relevante ale Directivei referitoare la obligațiile entităților de drept public și privat au fost transpuse corect. Reținem următoarele soluții pentru care a optat legiuitorul român. Structurile autorităților sau instituțiilor publice care nu posedă personalitate juridică au obligația de a identifica sau de a institui canale interne de raportare dacă au cel puțin 50 de lucrători. Unitățile administrativ-teritoriale care au mai puțin de 10.000 de

³ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

⁴ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			locuitori sau mai puțin de 50 de lucrători se pot asocia și pot utiliza sau partaja resursele pentru primirea raportărilor și pentru efectuarea acțiunilor subsecvente.
Raportarea internă și follow-up: Proceduri	2	1	În mare măsură, dispozițiile relevante ale Directivei referitoare la procedurile de raportare și la acțiunile subsecvente au fost transpuse corect. Ca observație generală, se reține faptul că modalitățile de raportare sunt prevăzute în mod unitar atât pentru raportarea internă, cât și pentru cea externă, prin urmare, mențiunile de mai sus sunt, în general, aplicabile și raportării externe. În primul rând, în scenariul în care persoana raportoare solicită o întâlnire fizică, legislația națională nu prevede în mod expres ca o astfel de întrevvedere să aibă loc într-un interval de timp rezonabil. În plus, legea națională impune în mod explicit ca evidența raportărilor să fie păstrată pentru o perioadă fixă de cinci ani. În ceea ce privește raportările efectuate prin linii telefonice înregistrate sau prin alte sisteme de mesagerie vocală înregistrate, în cazul în care raportarea orală este documentată prin intermediul unei transcrieri, prevederea națională nu acordă în mod expres persoanei raportoare dreptul de a verifica, de a rectifica și de a-și exprima acordul cu privire la transcriere prin semnarea acesteia, așa cum solicită Directiva. În cele din urmă, deși Directiva permite în mod clar autorităților competente să documenteze întâlnirile fizice fie prin realizarea unei înregistrări audio, fie prin întocmirea unui proces-verbal corect, legea națională limitează mijloacele de documentare exclusiv la procesul-verbal scris.
Raportarea internă și follow-up: Informare și comunicare	3	2	Se observă că, în ceea ce privește obligația de a furniza feedback, legislația națională stipulează că acesta trebuie oferit într-un interval care să nu depășească trei luni de la confirmarea de primire sau, în cazul în care nu a fost transmisă o confirmare persoanei raportoare, trei luni de la expirarea termenului de șapte zile de la primirea raportării. De asemenea, feedback-ul trebuie furnizat ulterior ori de câte ori apar evoluții în derularea



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			acțiunilor subsecvente, cu excepția situațiilor în care astfel de informații ar putea periclita desfășurarea acțiunilor respective. Mai mult, se reține faptul că legiuitorul național nu a transpus în mod expres cerințele Articolului 7 alineatul (3) din Directivă, care impun furnizarea de informații adecvate privind utilizarea canalelor interne de raportare. În schimb, Legea nr. 361/2022 introduce doar Articolul 10 alineatul (2), care obligă angajatorii doar să informeze angajații cu privire la persoana desemnată și canalele de raportare disponibile, prin afișarea acestor informații la locul de muncă și pe pagina de internet a instituției.
Stabilirea mecanismelor de raportare externă	3	2	Legislația este în mare măsură conformă cu cerințele Directivei UE în ceea ce privește stabilirea mecanismelor de raportare externă. Referitor la desemnarea autorităților competente, legea prevede că acestea sunt: (i) autoritățile și instituțiile publice care, potrivit legii speciale, primesc și soluționează raportări privind încălcări ale legii, în domeniul lor de competență; (ii) Agenția Națională de Integritate (Agenția); alte autorități și instituții publice către care Agenția transmite raportări în vederea soluționării. Mai departe, se reține faptul că în legislația națională nu este menționat în mod expres ca acțiunile subsecvente să fie efectuate cu diligență. De asemenea, doar în ceea ce privește Agenția există o prevedere explicită în sensul că aceasta transmite informațiile conținute în raportare către instituțiile, organele, oficiile sau agențiile competente ale Uniunii, după caz, pentru acțiuni subsecvente. În plus, trebuie menționat faptul că în legislația națională nu se specifică în mod expres ca acele canale instituite pentru raportarea externă să fie independente și autonome.
Raportarea externă și follow-up: Proceduri	3	1	Ca observație generală, dispozițiile relevante ale Directivei referitoare la raportarea externă și la procedurile de acțiune subsecventă au fost transpuse corect. Cu toate acestea, se reține faptul că articolul care reglementează procedura de raportare externă



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			stipulează, de asemenea, că prevederile care guvernează raportarea internă se aplică în mod corespunzător. În opinia noastră, ar fi fost preferabil ca legea să stabilească procedura de raportare externă într-o manieră clară și de sine stătătoare, fără a impune cititorului să deducă dacă anumite reguli specifice din cadrul raportării interne sunt destinate să se aplice în acest context. De asemenea, se observă că, în ceea ce privește modalitățile prin care poate fi efectuată o raportare, informațiile prezentate anterior cu privire la raportarea internă se aplică în mod corespunzător.
Raportarea externă și follow-up: Informare și comunicare	3	2	Ca observație generală, dispozițiile relevante ale Directivei referitoare la informarea și comunicarea cu avertizorul în cadrul raportării externe au fost transpuse corect. Cu toate acestea, se reține faptul că, în timp ce Directiva impune publicarea informațiilor privind regimul de confidențialitate aplicabil raportărilor în ansamblul lor, legislația națională face referire exclusiv la obligația de a păstra confidențialitatea identității avertizorului. Se observă că, în ceea ce privește obligația de a furniza feedback, legislația națională stipulează că acesta trebuie oferit într-un interval rezonabil, care să nu depășească trei luni sau, în cazuri justificate, să nu depășească șase luni de la momentul primirii raportării. De asemenea, feedback-ul trebuie furnizat ulterior ori de câte ori apar evoluții în derularea acțiunilor subsecvente, cu excepția situațiilor în care astfel de informații ar putea periclita desfășurarea acțiunilor respective.
Divulgarea publică	2	1	În ceea ce privește divulgarea publică, trebuie reținute câteva inconsecvențe în transpunerea la nivel național. În primul rând, în timp ce Directiva impune condiția ca nicio acțiune adecvată să nu fi fost întreprinsă, legea națională prevede că protecția se aplică atunci când avertizorul consideră că nu a fost întreprinsă nicio acțiune adecvată. Aceasta introduce un test cu caracter mai subiectiv, centrat pe percepția avertizorului. Mai mult, legislația națională face trimitere doar la termenul prevăzut la articolul 17 alineatul (6) — care guvernează raportarea externă — fără a face referire și la termenul aplicabil raportării interne.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			În al doilea rând, există o problemă structurală în transpunerea articolului 15 alineatul (1) litera (b) punctul (i). În Directivă, „riscul de producere a unor daune ireversibile” este prezentat — prin formularea „cum ar fi” — ca un exemplu de circumstanțe ce ilustrează un pericol iminent sau manifest pentru interesul public. Totuși, legea națională tratează „riscul de producere a unor daune ireversibile” ca o condiție autonomă și alternativă, distinctă de noțiunea de pericol iminent sau manifest. Aceasta alterează structura logică a Directivei și nu reflectă cu acuratețe relația vizată între exemple și conceptul central de pericol pentru interesul public. În plus, în ceea ce privește articolul 15 alineatul (1) litera (b) punctul (ii), prevederea națională omite exemplele ilustrative enumerate în Directivă. Absența acestor exemple poate diminua claritatea și predictibilitatea dispoziției.
--	--	--	---

3.1.3. Măsurile de protecție

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ⁵	Alinierea la bunele practici ⁶	Evaluare
Obligația de confidențialitate	3	2	În mare măsură, dispozițiile relevante ale Directivei referitoare la obligația de confidențialitate au fost transpuse corect. Cu toate acestea, în ceea ce privește scenariile în care identitatea persoanei raportoare poate fi divulgată, se observă că legislația națională stipulează doar că o astfel de divulgare este permisă atunci când constituie o obligație impusă de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta. Prevederea nu face referire la câteva cerințe cumulative suplimentare stabilite în mod expres în Directivă, respectiv: (i) ca divulgarea să fie necesară și proporțională; (ii) ca

⁵ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

⁶ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			aceasta să poată interveni doar în contextul investigațiilor autorităților naționale sau al procedurilor judiciare; și (iii) în scopul garantării dreptului la apărare al persoanelor vizate. Din punct de vedere tehnic, aceste elemente ar putea fi abordate în actul juridic specific care impune obligația de divulgare. Totuși, redactarea prevederii naționale rămâne imprecisă. Se reține, de asemenea, faptul că, în cazul încălcării obligației de a menține confidențialitatea identității persoanei raportoare, legislația națională prevede o amendă cuprinsă între 4.000 lei și 40.000 lei.
Protejarea datelor cu caracter personal	3	2	Prevederea națională reflectă în sens larg cerințele Articolului 17 din Directivă. Cu toate acestea, norma națională nu reproduce cerința Directivei conform căreia datele cu caracter personal care nu sunt relevante în mod evident pentru soluționarea unei raportări trebuie șterse fără întârzieri nejustificate. Omisiunea acestui criteriu temporal poate diminua precizia normei naționale în raport cu standardul stabilit prin Directivă.
Anonimizare	3	3	Persoana care a raportat o încălcare în mod anonim beneficiază de protecție. Vă rugăm să aveți în vedere și observațiile formulate anterior referitoare la faptul că, în cuprinsul prevederii, nu se menționează obligația ca avertizorul de integritate să îndeplinească condițiile stabilite la alineatul (1) al dispoziției respective.
Interzicerea represaliilor	3	2	Dispoziția relevantă din Directivă referitoare la interzicerea represaliilor a fost, în principiu, transpusă corect. Cu toate acestea, se observă faptul că următoarele forme de represalii nu au fost menționate în mod expres de către legiuitorul național: transferul de atribuții; schimbarea locului de muncă; refuzul participării la cursuri de formare profesională. Reținem totuși că s-ar putea argumenta că acestea ar putea fi incluse în categoria „modificării contractului de muncă sau a raportului de serviciu”. De asemenea, următoarele două forme nu sunt menționate explicit: ostracizarea și încetarea înainte de termen a unui contract pentru bunuri sau servicii (se face referire doar la anularea înainte de termen). Cu toate acestea, întrucât lista are un caracter pur ilustrativ, prevederea națională poate fi interpretată în conformitate cu Directiva pentru a include și astfel de situații.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Măsuri de sprijin	2	1	Legislația națională nu reflectă în totalitate ansamblul măsurilor din lista prevăzută la Articolul 20 din Directivă referitor la măsurile de sprijin. Se reține faptul că principalele măsuri de sprijin reglementate în legislația națională sunt următoarele: - Agenția asigură consilierea și informarea cu privire la măsurile de protecție, drepturile, procedurile și măsurile reparatorii aplicabile; - Agenția oferă avertizorilor de integritate asistență în ceea ce privește protecția împotriva represaliilor în fața oricărei autorități; - Avertizorul de integritate care face obiectul unei proceduri disciplinare are dreptul la asistență judiciară gratuită; - Avertizorul de integritate care contestă măsurile de represalii are dreptul la asistență judiciară gratuită.
Măsuri de sprijin împotriva represaliilor: Drepturi și remedii	3	2	În calitate de expert în traduceri academice specializat în anticorupție, sisteme judiciare și societatea civilă, am realizat traducerea textului în limba română, utilizând o terminologie juridică riguroasă și un stil formal adecvat pentru o publicație de specialitate. Ca observație generală, dispozițiile relevante ale Directivei au fost transpuse corect. Cu toate acestea, în ceea ce privește măsurile sancționatoare aplicabile în cazurile de represalii, legislația națională prevede o amendă civilă de până la 40.000 lei în situațiile în care instanța constată că au fost exercitate cel puțin două acte de represalii împotriva aceluiași avertizor, în legătură cu aceeași raportare sau divulgare publică. Această prevedere este problematică, în primul rând deoarece nu specifică modalitatea de cuantificare a numărului actelor de represalii. Legea nu clarifică dacă măsurile distincte luate în cadrul aceleiași decizii sau proceduri constituie o singură represalie sau mai multe și nici dacă acțiunile adverse repetate, de aceeași natură (de exemplu, evaluări negative consecutive ale performanței), trebuie tratate cumulativ sau individual. Absența unor astfel de criterii îngreunează evaluarea momentului în care este atins pragul de „cel puțin două acte de represalii”.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			În plus, prevederea ridică și alte motive de îngrijorare. Aceasta nu definește cadrul temporal în care trebuie să survină represaliile pentru a fi agregate, lăsând loc de incertitudine cu privire la faptul dacă acțiuni separate prin intervale lungi de timp rămân conectate din punct de vedere juridic în scopul aplicării sancțiunii. Mai mult, textul nu abordează chestiunea nexului causal dincolo de referirea la „aceeași raportare sau divulgare publică”: rămâne neclar cât de puternică sau directă trebuie să fie legătura de cauzalitate și ce standard probatoriu se aplică atunci când sunt invocate represalii multiple. În cele din urmă, dispoziția nu face distincția între represalii de gravitate diferită, creând astfel riscul unor rezultate disproporționate, în care măsuri adverse minore pot fi tratate în același mod ca cele severe, în absența unei baze legislative clare. În ansamblu, aceste ambiguități subminează predictibilitatea și aplicarea consecventă a mecanismului amenzii civile introdus prin legislația națională.
Sarcina probei	3	2	Prevederea națională este conformă cu Directiva.
Renunțarea la răspundere	2	2	O problemă de transpunere apare în ceea ce privește prevederea referitoare la dobândirea sau accesul la informații de către persoanele raportoare. Directiva prevede clar faptul că persoanele raportoare nu răspund pentru dobândirea sau accesarea informațiilor divulgate, cu excepția cazului în care o astfel de dobândire constituie o infracțiune de sine stătătoare. Această excepție lipsește din prevederea națională. Mai mult, legea națională limitează protecția exclusiv la informațiile „obținute sau accesate în virtutea atribuțiilor de serviciu sau a raportului de muncă”, în timp ce Directiva nu conține o astfel de restricție. În plus, textul național introduce o cerință suplimentară — respectiv ca accesul sau dobândirea să fi fost realizate în scopul raportării sau divulgării publice — condiție care nu apare în Directivă și care poate restricționa în mod nejustificat protecția. Mai departe, se reține faptul că legislația națională nu stabilește nicio sancțiune pentru situațiile în care sunt inițiate proceduri vexatorii împotriva unei persoane raportoare.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Măsuri de protecție pentru persoanele vizate	2	1	Prevederea românească recunoaște doar dreptul la apărare, inclusiv dreptul de a fi ascultat și dreptul de acces la propriul dosar, însă omite câteva garanții esențiale solicitate în mod expres de Directivă. În special, textul național nu face referire la dreptul la o cale de atac eficientă, la dreptul la un proces echitabil sau la prezumția de nevinovăție. Cu toate acestea, considerăm că aceste dispoziții sunt completate de norme statutare cu caracter mai general, precum Articolul 14 din Legea nr. 287/2009 (Codul Civil), care consacră prezumția de bună-credință, și Articolul 4 din Legea nr. 135/2010 (Codul de Procedură Penală), care stabilește prezumția de nevinovăție. Mai departe, în legislația națională se menționează că identitatea persoanelor vizate este protejată, cu excepția scenariului în care se constată că persoana vizată nu este vinovată de încălcările pretinse. De asemenea, observăm că legea națională nu prevede în mod expres măsuri pentru repararea prejudiciului în situația în care se stabilește că persoanele raportoare au raportat sau au divulgat public, cu bună știință, informații false. Totodată, legea menționează că reprezintă contravenție sancționată cu amendă doar raportarea efectuată de către o persoană care știa că informațiile nu sunt reale.
Sanțiuni	2	1	Transpunerea la nivel național este semnificativ mai restrânsă în ceea ce privește domeniul de aplicare și, în anumite aspecte, este incompletă. În primul rând, Directiva impune statelor membre să sancționeze orice conduită care are ca rezultat împiedicarea raportării, precum și orice tentativă de a împiedica posibilitatea de raportare. Totuși, textul național sancționează (cu amendă între 2.000 lei și 20.000 lei) doar fapta consumată de împiedicare, fără a include tentativa, reducând astfel în mod considerabil domeniul de protecție vizat de legiuitorul european. De asemenea, legea națională restricționează în mod nejustificat sfera potențialilor contravenienți, limitând contravenția la situațiile în care astfel de fapte sunt comise de către persoana desemnată, responsabilă cu primirea și înregistrarea raportărilor, sau de către un membru al compartimentului intern specializat. Prin restrângerea categoriei subiecților posibili la personalul responsabil cu raportarea internă, textul național exclude orice fapte de



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			împiedicare comise de alți angajați, manageri, terți sau persoane juridice. În plus, prevederea se referă exclusiv la faptele ilicite comise de persoane fizice, fără a extinde regimul sancționar asupra persoanelor juridice. În al doilea rând, în ceea ce privește sancțiunile impuse de legislația națională în situații implicând acte de represalii, facem trimitere la analiza prezentată anterior în secțiunea Măsuri de protecție împotriva represaliilor: Drepturi și remedii. În al treilea rând, se reține faptul că legislația națională nu stabilește nicio sancțiune pentru situațiile în care sunt inițiate proceduri vexatorii împotriva unei persoane raportoare. În al patrulea rând, referitor la sancțiunile aplicabile pentru încălcarea obligației de confidențialitate, se observă că legea națională se aplică exclusiv persoanelor fizice și nu extinde regimul sancționar asupra persoanelor juridice.
--	--	--	--

3.1.4. Măsuri de transparență și responsabilitate

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ⁷	Alinierea la bunele practici ⁸	Evaluare
Transparență, participare și review	3	2	Prevederea națională este conformă cu Directiva.
Authoritatea privind avertizare de integritate	3	2	Prevederea națională este conformă cu Directiva.

⁷ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

⁸ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



3.2. Legislația privind avertizarea de integritate în Bulgaria

Bulgaria a transpus Directiva (UE) 2019/1937 prin Legea privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări, adoptată în februarie 2023, în urma unei întârzieri care a determinat Comisia Europeană să inițieze o procedură de *infringement* în ianuarie 2022 pentru nerespectarea termenului de transpunere.

Cadrul juridic al protecției avertizorilor de integritate în această țară include legislație secundară elaborată și adoptată de autoritatea centrală desemnată – Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care este esențială pentru punerea în aplicare practică a legislației și include următoarele ordonanțe, regulamente și ghiduri:

- **Ordonanța nr. 1 din 27 iulie 2023** privind ținerea registrului raportărilor în conformitate cu articolul 18 din Legea privind protecția persoanelor care raportează informații sau divulgă public informații despre încălcări și privind transmiterea raportărilor interne către Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal;
- **Ghidul metodologic nr. 1** privind primirea, înregistrarea și soluționarea raportărilor primite de subiecții care au obligații conform Legii privind protecția persoanelor care raportează informații sau divulgă public informații despre încălcări;
- **Regulamentul privind acordarea protecției** persoanelor care raportează sau divulgă public informații despre încălcări, în temeiul legii privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații despre încălcări (Legea privind protecția avertizorilor);
- **Regulamentul privind furnizarea măsurilor de sprijin** în conformitate cu articolul 35 alineatul (1) punctele 1 și 2 din legea privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații despre încălcări (Legea privind protecția avertizorilor);
- **Termenii și condițiile pentru acordarea asistenței juridice** persoanelor vizate de legea privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații despre încălcări (Legea privind protecția avertizorilor).

În plus, următoarele acte juridice trebuie luate în considerare și analizate din perspectiva implementării protecției avertizorilor în această țară:

- Codul Muncii;
- Codul de Procedură Administrativă;
- Legea privind Asistența Juridică.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

3.2.1. Scop, definiții și condiții de protecție

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ⁹	Alinierea la bunele practici ¹⁰	Evaluare
Material scope: Informații raportabile	3	2	Legea națională definește „încălcările” ca fiind acțiuni sau omisiuni care sunt ilicite sau care contravin obiectului sau scopului legii – actele Uniunii Europene și legislația națională, astfel cum sunt definite la Articolul 3 din lege, care reglementează domeniul său material de aplicare. Articolul 3 prevede o listă exhaustivă stabilită în Directivă, la care se adaugă încălcări ale legislației naționale în trei domenii: 1. normele privind plata creanțelor publice de stat și municipale datorate; 2. legislația muncii; 3. legislația referitoare la exercitarea funcției publice. În ceea ce privește termenul „informații referitoare la încălcări”, definiția din legislația națională este aliniată cu cea din Directivă.
Personal scope: Sectorul public și sectorul privat	3	2	Legea națională vizează persoanele raportoare atât din sectorul public, cât și din cel privat.
Personal scope: Definiția persoanei care face raportarea	3	2	Definirea persoanelor care fac raportări în legislația națională este pe deplin aliniată cu cea din Directivă. Anumite categorii de persoane raportoare nu au fost incluse în prima variantă a legii, însă două amendamente — unul din 2023 și unul din 2025 — au transpus integral Directiva, incluzând voluntarii și stagiarilor, indiferent dacă aceștia sunt sau nu remunerați.

⁹ A 1-3 scale is used: 1 - does not comply, 2 - complies partially, 3 - complies fully

¹⁰ A 1-3 scale is used: 1- week, 2 - moderate, 3 - strong



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Personal scope: Protecția terților	3	2	Toate categoriile de terți menționate în Directivă sunt acoperite în mod expres de legislația națională, inclusiv: a) facilitatorii; b) persoanele terțe care au legături cu persoanele raportoare și care ar putea suferi represalii într-un context profesional, cum ar fi colegii sau rudele persoanelor raportoare; c) persoanele juridice pe care persoanele raportoare le dețin, pentru care lucrează sau cu care au alte tipuri de legături într-un context profesional.
Condiții și praguri de asigurare a protecției	3	2	Legislația națională este, în general, aliniată cu standardele Directivei în ceea ce privește condițiile și pragurile pentru acordarea protecției. Legea stipulează că trebuie îndeplinite cumulativ două condiții pentru ca persoana raportoare să aibă dreptul la protecție: 1. să fi existat motive întemeiate de a crede că informațiile furnizate în raportare referitoare la încălcare erau adevărate la momentul transmiterii și că aceste informații intră în domeniul material de aplicare al legii; și 2. raportarea unei încălcări să fi fost transmisă în condițiile și conform procedurilor prevăzute de lege. În plus, legislația națională stipulează clar că, în cazul în care cele două condiții descrise mai sus sunt îndeplinite, dreptul la protecție se aplică și persoanelor care transmit raportări privind încălcări către instituții, organe, oficii sau agenții ale Uniunii Europene, aceste raportări fiind clasificate drept comunicări prin intermediul unui canal extern.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

3.2.2. Canale și proceduri de raportare

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ¹¹	Alinierea la bunele practici ¹²	Evaluare
Căi de raportare multiple	3	2	Legea bulgară transpune corect cele trei modalități de raportare solicitate de Directivă, respectiv: raportarea internă, raportarea externă (prin intermediul CPDP) și divulgarea publică. Legea permite persoanei raportoare să aleagă între canalele interne și cele externe fără a impune o ierarhie strictă, fapt care este în concordanță cu Directiva. Legea stabilește anumite condiții pentru divulgarea publică, după cum urmează: 1. persoana a transmis o raportare în condițiile prevăzute de lege, însă nu au fost luate măsuri adecvate cu privire la aceasta în termenele stabilite și/sau 2. persoana are motive să creadă că: a) încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public ori există o situație de urgență sau un risc de prejudiciu ireversibil; b) în cazul raportării externe, există un risc de represalii sau există probabilitatea ca încălcarea să nu fie soluționată în mod eficient din cauza pericolului de ascundere sau distrugere a probelor, a suspiciunii privind o înțelegere secretă între autoritatea competentă și autorul încălcării, a implicării autorității în încălcare, precum și din cauza altor circumstanțe specifice și concrete ale cauzei.
Obligații pentru entitățile publice și private	3	2	Dispozițiile relevante din Directivă privind obligațiile entităților publice și private au fost transpuse corect. Entitățile care au obligația de a stabili un canal de raportare internă sunt: 1. toți angajatorii din sectorul public; 2. angajatorii din sectorul privat cu 50 sau mai mulți lucrători sau angajați; 3. angajatorii din sectorul privat, indiferent de numărul

¹¹ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

¹² Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			de lucrători sau angajați, dacă activitatea pe care o desfășoară intră în domeniul de aplicare al actelor Uniunii Europene menționate în Partea I, litera „B” și Partea a II-a din anexa la Articolul 3, alineatele 1 și 3. O reglementare specifică pentru municipalitățile mai mici permite gruparea acestora pentru a partaja resursele necesare în vederea stabilirii și operării unui canal de raportare internă (recepționarea și acțiunile subsecvente referitoare la raportări), dacă aceste municipalități au mai puțin de 10.000 de locuitori sau mai puțin de 50 de lucrători ori angajați.
Raportarea internă și acțiuni subsecvente: Proceduri	3	1	Legislația națională transpune integral Directiva în ceea ce privește dispozițiile referitoare la raportarea internă, atât sub aspect procedural, cât și în privința termenelor pentru acțiunile subsecvente. Legislația primară este consolidată prin ordonanța, regulamentele și ghidurile metodologice emise de CPDP; prin urmare, în ceea ce privește conformitatea formală cu standardele minime stabilite în Directivă, legislația este aliniată. Reținem însă că problema principală este legată de implementarea practică, aspect evidențiat în constatările Ombudsmanului din două rapoarte de audit independente consecutive (2024, 2025), respectiv: practici procedurale neconsecvente și întârzieri în înregistrarea cazurilor și în acțiunile subsecvente, atât pentru canalele de raportare interne, cât și pentru cele externe.
Raportarea internă și acțiuni subsecvente: Informare și comunicare	3	1	Legea națională reglementează faptul că feedback-ul trebuie furnizat într-un interval care să nu depășească trei luni de la confirmarea primirii raportării și, ulterior, ori de câte ori apar evoluții în desfășurarea investigației. Legiuitorul național transpune în mod expres cerințele Articolului 7 alineatul (3) din Directivă, care impun furnizarea de informații adecvate privind utilizarea canalelor de raportare internă, reglementând obligația tuturor entităților vizate de a oferi informații clare și ușor accesibile cu privire la condițiile și procedurile de transmitere a raportărilor. Aceste informații sunt furnizate pe site-urile web ale entităților obligate, precum și într-un loc vizibil în birouri și la locurile de muncă.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Stabilirea mecanismelor de raportare externă	3	1	Legislația este în mare măsură conformă cu cerințele Directivei UE privind stabilirea mecanismelor de raportare externă. Legea desemnează Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) drept Autoritate Centrală, servind ca punct unic de intrare pentru raportările externe, care sunt ulterior redirecționate către autoritățile competente pe domenii specifice, reglementate la Articolul 20 din Lege, pentru investigarea fondului cauzei. Deși acest model vizează combinarea garanțiilor de confidențialitate cu expertiza de specialitate, de la intrarea în vigoare a legii au apărut provocări practice, precum întârzieri în soluționarea cazurilor, feedback limitat oferit avertizorilor și mecanisme de coordonare deficitare între CPDP și autoritățile de investigare competente, din cauza lipsei unor protocoale de cooperare formală robuste. Acest fapt crește riscul unor acțiuni subsecvente fragmentate și reduce transparența pentru persoanele raportoare, reprezentând o deficiență identificată în implementarea practică a legii. Aceasta a fost evaluată de către Ombudsmanul Național ca fiind o cauză ce conduce la întârzieri în înregistrarea și soluționarea cazurilor, practici procedurale neconsecvente, precum și întârzieri în furnizarea feedback-ului și a informațiilor către persoanele raportoare.
Raportarea externă și acțiuni subsecvente: Proceduri	3	1	Ca notă generală, dispozițiile relevante ale Directivei privind raportarea externă și procedurile subsecvente au fost transpuse corect. Totuși, așa cum s-a subliniat anterior, implementarea practică este inefficientă.
Raportarea externă și acțiuni subsecvente: Informare și comunicare	3	1	Ca observație generală, dispozițiile relevante ale Directivei au fost transpuse corect în legislația națională — atât în legea principală, cât și în legislația secundară. Legea reglementează obligația de a furniza feedback într-un termen rezonabil, care să nu depășească trei luni sau, în cazuri justificate, să nu depășească 6 luni de la momentul primirii raportării, precum și, ulterior, ori de câte ori apar evoluții în desfășurarea investigației. Din nou, așa cum s-a subliniat anterior, în practică, informarea și comunicarea regulată cu persoana raportoare nu sunt operaționalizate eficient de către



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			Autoritatea Centrală în cooperare cu autoritatea competentă respectivă care investighează raportarea, din cauza lipsei unor mecanisme de coordonare clare.
Divulgări publice	3	1	Legea națională este aliniată cu Directiva în ceea ce privește cerințele referitoare la divulgarea publică, reglementând faptul că persoanele care divulgă public informații despre încălcări au dreptul la protecție în temeiul acestei legi atunci când există motive întemeiate să creadă că informațiile despre încălcare erau adevărate la momentul divulgării și că aceste informații intră în domeniul material de aplicare al legii, stabilit la Articolul 3, fiind îndeplinită una dintre următoarele condiții: 1. persoana a raportat încălcarea în condițiile și conform procedurilor prevăzute de lege, dar raportarea nu a condus la măsuri adecvate în termenele stabilite de lege; 2. persoana are motive să creadă că: a) încălcarea poate constitui un pericol iminent sau evident pentru interesul public ori există o situație de urgență sau un risc de prejudiciu ireversibil; b) în cazul raportării externe, există un risc de represalii sau este posibil ca încălcarea să nu fie investigată în mod eficient din cauza riscului de ascundere sau distrugere a probelor, a suspiciunii privind o înțelegere secretă între autoritatea competentă și autorul încălcării, printre altele.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Măsuri de protecție

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ¹³	Alinierea la bunele practici ¹⁴	Evaluare
Obligația de confidențialitate	3	1	Legea națională transpune formal cerințele de confidențialitate ale Directivei, inclusiv obligația de a proteja identitatea persoanei raportoare. Cu toate acestea, în practică apar probleme grave. Conform constatărilor Ombudsmanului și practicii instituționale, avertizorilor li se solicită adesea să își dezvăluie identitatea pentru a beneficia de protecție sau pentru a asigura soluționarea eficientă a raportării. Această practică este incompatibilă cu Articolul 16 din Directivă, care impune confidențialitatea ca regulă implicită și limitează strict divulgarea. Mai mult, legea bulgară nu specifică în mod clar toate garanțiile cumulative solicitate de Directivă, cum ar fi: • necesitatea și proporționalitatea divulgării; • limitarea la investigații sau proceduri judiciare; • garanțiile pentru drepturile de protecție. Observăm, de asemenea, că, în cazul unei încălcări a obligației de a menține confidențialitatea identității persoanei raportoare, legea națională prevede o amendă cuprinsă între 400 BGN și 4000 BGN la data adoptării, iar de la 01.01.2026, data la care Bulgaria a aderat la zona euro, amenzile variază între 205 EUR și 2050 EUR.

¹³ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

¹⁴ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Protecția datelor	3	2	Cadrul național bulgar beneficiază de implicarea CPDP (Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal), ceea ce asigură un nivel ridicat de conformitate formală cu standardele de protecție a datelor. Legea reflectă cerințele Articolului 17 din Directivă, inclusiv: • prelucrarea legală a datelor cu caracter personal; • limitarea la datele strict necesare. Cu toate acestea, există o claritate limitată în ceea ce privește ștergerea datelor irelevante, iar garanțiile practice depind în mare măsură de capacitatea administrativă a entităților obligate din sectorul public și privat.
Anonimat	2	1	În ciuda faptului că legislația națională nu permite procesarea raportărilor anonime în temeiul acestei legi, persoanele care au raportat anonim o încălcare fără a respecta prevederile prezentei legi sau care au divulgat public, dar anonim, informații despre încălcări și care au fost identificate ulterior, devenind obiectul unor represalii, au dreptul la protecție. Prin urmare, dreptul la măsuri de protecție este condiționat de identificarea ulterioară a persoanei raportoare.
Interzicerea represaliilor	3	2	Dispoziția relevantă din Directivă privind interzicerea represaliilor a fost, în principiu, transpusă integral. Cu toate acestea, punerea în aplicare este deficitară, iar orice protecție eficientă depinde în întregime de procedurile judiciare.
Măsuri de sprijin	2	1	Măsurile de sprijin, operaționalizarea și implementarea acestora reprezintă una dintre cele mai slabe arii ale sistemului bulgar de protecție a avertizorilor de integritate, atât sub aspectul exhaustivității cadrului legal, cât și, într-un mod critic, în ceea ce privește punerea în aplicare practică. Legea reflectă, în principiu, într-o măsură considerabilă, standardele minime ale Directivei, reglementând dreptul persoanelor raportoare de a accesa: • informații și consiliere cuprinzătoare, independente, gratuite și accesibile, furnizate individual și confidențial, cu privire la procedurile și măsurile de protecție;



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			• asistență în fața oricărei autorități, necesară pentru protecția lor împotriva represaliilor, inclusiv prin notificarea corespunzătoare a faptului că aceștia au dreptul la protecție în temeiul legii; • asistență juridică în litigiile penale, civile, administrative și internaționale în materie civilă, legate de protecția persoanei raportoare în legătură cu raportarea transmisă sau informațiile divulgate; • soluționarea extrajudiciară a litigiilor transfrontaliere prin mediere, în conformitate cu Legea Medierii. O lacună importantă există, totuși, din cauza lipsei reglementării sprijinului psihologic sau a asistenței financiare. În plus, punerea în aplicare a măsurilor de sprijin reglementate de lege este inefficientă în practică, conform evaluării Ombudsmanului Național în două rapoarte consecutive (2024 și 2025).
Măsuri de protecție împotriva represaliilor: Drepturi și căi de atac	3	1	Legislația este, în mare măsură, conformă cu cerințele Directivei UE privind stabilirea mecanismelor de raportare externă. Legea desemnează Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) drept Autoritate Centrală, servind ca punct unic de intrare pentru raportările externe, care sunt ulterior redirecționate către autoritățile competente pe domenii specifice, reglementate la Art. 20 din Lege, pentru investigarea pe fond. Deși acest model vizează combinarea garanțiilor de confidențialitate cu expertiza de specialitate, de la intrarea în vigoare a legii au apărut provocări practice, precum întârzieri în soluționarea cazurilor, feedback limitat oferit avertizorilor și mecanisme de coordonare deficitare între CPDP și autoritățile de investigare competente, din cauza lipsei unor protocoale de cooperare formală robuste.
Sarcina probei	3	2	Dispoziția națională este conformă cu Directiva.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Exonerarea de răspundere	3	2	Dispoziția națională este conformă cu Directiva.
Măsuri de protecție pentru persoanele vizate	2	1	Legea națională transpune formal cerințele de confidențialitate ale Directivei, inclusiv obligația de a proteja identitatea persoanei raportoare. Cu toate acestea, în practică apar probleme grave. Conform constatărilor Ombudsmanului și practicii instituționale, avertizorilor li se solicită adesea să își dezvăluie identitatea pentru a beneficia de protecție sau pentru a asigura soluționarea eficientă a raportării. Această practică este incompatibilă cu Articolul 16 din Directivă, care impune confidențialitatea ca regulă implicită și limitează strict divulgarea. Mai mult, legea bulgară nu specifică în mod clar toate garanțiile cumulative solicitate de Directivă, cum ar fi: • necesitatea și proporționalitatea divulgării; • limitarea la investigații sau proceduri judiciare; • garanțiile pentru drepturile de protecție. Observăm, de asemenea, că, în cazul unei încălcări a obligației de a menține confidențialitatea identității persoanei raportoare, legea națională prevede o amendă cuprinsă între 400 BGN și 4000 BGN la data adoptării, iar începând cu 01.01.2026, odată cu aderarea Bulgariei la zona euro, amenzile variază între 205 EUR și 2050 EUR.
Sanțiuni	3	1	Legea națională include o transpunere integrală a conduitelor sancționabile prevăzute în Directivă, stabilind penalități atât pentru actele de obstrucționare, cât și pentru tentativele de obstrucționare a raportării; represaliile împotriva persoanelor menționate la Articolul 4 din Directivă; introducerea de acțiuni vexatorii împotriva persoanelor menționate la Articolul 4; încălcarea obligației de a menține confidențialitatea identității persoanelor raportoare. Deși transpunerea integrală a conduitelor sancționabile și stabilirea unei liste de penalități în legislația națională reprezintă un fapt cert, problema dacă aceste penalități sunt



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

			eficiente, proporționale și disuasive este considerată discutabilă, amenzile variind între 400 BGN (205 EUR) și 30.000 BGN (15.372 EUR). Aceasta din urmă se aplică doar în cazul persoanelor juridice care nu respectă în mod continuu obligația de a stabili un canal de raportare internă care să îndeplinească două cerințe: în primul rând – să fie gestionat într-un mod care să asigure caracterul complet, integritatea și confidențialitatea informațiilor și să împiedice accesul persoanelor neautorizate la acestea; în al doilea rând – să permită stocarea informațiilor înregistrate pe un suport durabil în scopul investigării raportării și pentru investigații ulterioare. În cele din urmă, controlul entităților obligate și impunerea penalităților nu sunt puse în aplicare. În anul 2025, CPDP nu a aplicat nicio sancțiune.
--	--	--	--

3.2.3. Măsurile de transparență și responsabilitate

Criterii	Conformitatea cu Directiva UE ¹⁵	Alinierea la bunele practici ¹⁶	Evaluare
Transparență, participare și revizuire	3	2	Transpunerea în legislația națională este conformă cu Directiva.
Autoritatea pentru avertizări de integritate	3	2	Transpunerea în legislația națională este conformă cu Directiva.

¹⁵ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1 – nu se aplică; 2 – se aplică parțial; 3 – se aplică în totalitate.

¹⁶ Pe o scală de la 1 la 3 în care: 1- slab; 2 – moderat; 3 – puternic.



3.3. Concluzii principale și recomandări preliminare privind legislația referitoare la avertizarea de integritate din România

România a transpus formal Directiva (UE) 2019/1937, stabilind o structură juridică cuprinzătoare pentru protecția persoanelor care raportează încălcări ale legii. Adoptarea acestei legi reprezintă un pas semnificativ în consolidarea mecanismelor de integritate atât în sectorul public, cât și în cel privat. Cu toate acestea, deși arhitectura legislativă reflectă în mare măsură structura și cerințele fundamentale ale Directivei, mai multe arii relevă inconsecvențe, transpuneri parțiale, ambiguități de redactare și curențe în alinierea la standardele de bune practici.

Din perspectivă structurală, Legea nr. 361/2022 oglindește principalele componente ale Directivei: domeniul de aplicare, canalele de raportare, garanțiile de confidențialitate, interzicerea represaliilor, sarcina probei, căile de atac, sancțiunile și rolul autorităților competente. Instituirea canalelor de raportare interne, externe și a modalităților de divulgare publică oferă avertizorilor de integritate multiple căi prin care pot semnaliza nereguli. Desemnarea Agenției Naționale de Integritate (ANI) ca autoritate centrală de coordonare pentru raportarea externă consolidează cadrul instituțional și reflectă un model centralizat de supraveghere.

În ceea ce privește domeniul de aplicare, legislația națională adoptă o definiție largă a „încălcărilor” și pare, cel puțin sub aspect interpretativ, să extindă protecția dincolo de domeniul material minim impus de Directivă. Totuși, tehnica de redactare utilizată — în special trimiterea la Anexa nr. 2 și utilizarea sintagmei „cum ar fi” — introduce un grad de incertitudine juridică. Rămâne neclar dacă domeniile enumerate sunt exhaustive sau ilustrative, iar această ambiguitate poate afecta predictibilitatea juridică până la clarificarea prin jurisprudență. Deși intenția pare să favorizeze o interpretare extensivă, claritatea este esențială într-un domeniu care depinde în mod critic de certitudinea juridică pentru potențialii avertizori.

Domeniul de aplicare personal al legii este, per ansamblu, coerent cu Directiva. Definiția „persoanei care raportează” reflectă în linii mari standardele UE, acoperind lucrătorii din sectoarele public și privat și extinzând protecția asupra facilitatorilor și terților care au legătură cu avertizorul. Includerea activităților profesionale neremunerate în definiția „contextului profesional” este deosebit de relevantă, deoarece se aliniază bunelor practici prin protejarea stagiarilor, voluntarilor și a altor actori neremunerați. Cu toate acestea, anumite omisiuni de redactare — precum corelarea incompletă a condițiilor aplicabile avertizorilor anonimi identificați ulterior — pot genera dificultăți de interpretare.

Referitor la condițiile pentru protecție, legiuitorul român a respectat în mare măsură cerințele cumulative ale Directivei, inclusiv standardul „motivelor rezonabile de a crede”. Totuși, unele elemente nu sunt enunțate explicit în cadrul prevederii principale, ci sunt dispersate în cuprinsul legii (de exemplu, prin intermediul principiului bunei-credințe). Deși acest fapt nu restrânge neapărat sfera protecției, reduce claritatea și coerența actului normativ. Dată fiind sensibilitatea procedurilor de avertizare, precizia în redactarea legislativă este imperativă pentru a asigura încrederea și certitudinea juridică.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

În privința canalelor de raportare, România a instituit corect mecanisme de raportare internă și externă, permițând avertizorilor să opteze între acestea. Acest lucru reflectă o abordare echilibrată și evită impunerea unei preferințe excesiv de rigide pentru raportarea internă. Legea oferă, de asemenea, îndrumări specifice pentru municipalitățile și entitățile mai mici, permițând acorduri de partajare a resurselor. Totuși, anumite aspecte procedurale diverg de la Directivă. De pildă, legea nu garantează expres că întâlnirile fizice solicitate trebuie să aibă loc într-un termen rezonabil și nici nu reproduce integral garanțiile Directivei privind verificarea transcrierii în cazul rapoartelor orale înregistrate. În plus, în timp ce Directiva permite înregistrarea audio a întâlnirilor fizice, legea română limitează documentarea la procese-verbale scrise, restricționând potențial flexibilitatea procedurală.

În domeniul raportării externe, deși cadrul general respectă cerințele UE, legea nu prevede expres că aceste canale trebuie să fie independente și autonome și nici nu subliniază constant obligația de a asigura o urmărire diligentă (follow-up). Aceste omisiuni nu împiedică neapărat o practică conformă, însă slăbesc garanțiile normative explicite de independență și eficacitate, care sunt centrale în filozofia Directivei.

Reglementarea divulgării publice prezintă preocupări mai substanțiale. Introducerea unui test subiectiv — bazat pe percepția avertizorului că nu au fost luate măsuri adecvate — deviază de la standardul mai obiectiv al Directivei. În plus, inconsecvențele structurale în transpunerea Articolului 15 din Directivă alterează relația dintre pericolul iminent și exemplele ilustrative, cum ar fi daunele ireversibile. Deși aceste diferențe pot să nu reducă drastic protecția în practică, ele riscă să creeze divergențe interpretative și incertitudine juridică.

Cadrul privind confidențialitatea reflectă, în linii mari, cerințele UE. Cu toate acestea, prevederea națională care permite dezvăluirea identității avertizorului atunci când legea o impune nu încorporează expres garanțiile cumulative ale Directivei: necesitatea, proporționalitatea, limitarea la investigații sau proceduri judiciare și protecția dreptului la apărare. Deși aceste garanții pot fi regăsite în alte instrumente juridice, absența lor din legea specifică avertizării de integritate reduce transparența și coerența.

Interzicerea represaliilor este în mare măsură aliniată la Directivă, deși unele forme de represalii nu sunt enumerate explicit. Având în vedere natura ilustrativă a listei, aceste omisiuni ar putea să nu limiteze substanțial protecția, însă includerea lor explicită ar fi consolidat claritatea juridică. Mai problematic este mecanismul amenzii civile, care impune existența a cel puțin două acte de represalii înainte de aplicarea unei sancțiuni de până la 40.000 lei. Legea nu clarifică modul în care sunt contorizate actele, intervalul de timp în care pot fi agregate sau modul în care este evaluat nexul causal. Aceasta creează o incertitudine semnificativă și poate submina efectul descurajator al regimului sancționator.

Măsurile de sprijin sunt comparativ limitate raportat la bunele practici. Deși ANI oferă consiliere și anumite forme de asistență, cadrul național nu reproduce exhaustiv catalogul de măsuri de sprijin al Directivei și nici nu stabilește un ecosistem de sprijin deplin dezvoltat. Acest fapt poate afecta accesibilitatea practică a protecției, în special pentru persoanele cu resurse limitate.

Prevederile privind exonerarea de răspundere conțin devieri notabile. Legea națională restricționează protecția la informațiile obținute „în virtutea atribuțiilor de serviciu sau a raportului de muncă” și



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

introduce cerința suplimentară ca accesarea acestora să fi avut loc în scopul raportării. Aceste limitări nu apar în Directivă și pot îngusta în mod nejustificat protecția. Mai mult, excluderea explicită a răspunderii prevăzută de Directivă pentru dobândirea informațiilor, cu excepția cazului în care aceasta constituie o infracțiune de sine stătătoare, nu este reprodusă integral.

Regimul sancțiunilor reprezintă una dintre ariile în care transpunerea pare semnificativ mai restrictivă decât cerințele Directivei. Tentativele de a împiedica raportarea nu sunt sancționate explicit, categoria potențialilor contravenienți este nejustificat de restrânsă, iar sancțiunile nu se extind clar asupra persoanelor juridice. De asemenea, este notabilă absența sancțiunilor pentru procedurile vexatorii inițiate împotriva avertizorilor. Colectiv, aceste limitări riscă să slăbească capacitatea generală de descurajare a cadrului legal.

În cele din urmă, deși legea include prevederi privind protecția persoanelor vizate, aceasta nu articulează pe deplin garanții precum dreptul la o cale de atac eficientă și prezumția de nevinovăție, bazându-se în schimb pe principii juridice generale regăsite în alte acte normative. Deși aceste drepturi sunt garantate de legislația română, includerea lor explicită în cadrul normativ privind avertizarea de integritate ar fi sporit coerența și echilibrul sistemului.

Per ansamblu, România a stabilit un cadru de avertizare funcțional și relativ cuprinzător, care satisface cerințele structurale de bază ale Directivei (UE) 2019/1937. Legea oferă canale de raportare multiple, garanții de confidențialitate, măsuri împotriva represaliilor și o autoritate competentă desemnată. Totuși, diverse inconsecvențe de redactare, omisiuni parțiale și devieri de la Directivă reduc claritatea juridică și, în unele cazuri, pot restrânge protecția.

Cadrul demonstrează o aliniere moderată la standardele de bune practici, însă nu reprezintă încă un model avansat sau exemplar. Principalele provocări nu țin de absența structurii, ci de chestiuni de precizie, coerență, eficacitatea sancțiunilor și caracterul complet al mecanismelor de sprijin. Amendamentele viitoare ar trebui să se concentreze pe clarificarea ambiguităților, consolidarea efectului descurajator al sancțiunilor și asigurarea transunerii depline și explicite a garanțiilor Directivei.

În lumina evaluării de mai sus, se propun următoarele recomandări pentru consolidarea cadrului juridic românesc privind avertizarea de integritate:

1. **Clarificarea domeniului material de aplicare** a legii prin revizuirea redactării dispozițiilor care fac trimitere la Anexa nr. 2, asigurând claritatea neechivocă a caracterului ilustrativ al domeniilor enumerate și extinderea domeniului material la toate încălcările relevante ale dreptului administrativ, legislației anticorupție și legislației muncii.
2. **Alinierea mai strânsă a dispozițiilor privind divulgarea publică** la cerințele Directivei, în special prin:
 - Reintroducerea unui standard obiectiv privind absența măsurilor adecvate;
 - Restabilirea relației structurale între pericolul iminent și exemplele ilustrative;



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

- Clarificarea termenelor aplicabile.
- 3. **Consolidarea garanțiilor de confidențialitate** prin încorporarea expresă a condițiilor cumulative ale Directivei pentru dezvăluirea identității avertizorului (necesitate, proporționalitate, limitarea la investigații sau proceduri judiciare și protecția dreptului la apărare).
- 4. **Revizuirea regimului sancționator**, incluzând:
 - Extinderea sancțiunilor asupra tentativelor de a împiedica raportarea;
 - Lărgirea categoriei persoanelor responsabile pentru a include entitățile juridice;
 - Clarificarea mecanismului de contorizare a actelor de represalii;
 - Introducerea sancțiunilor pentru procedurile vexatorii împotriva avertizorilor.
- 5. **Amendarea prevederii privind exonerarea de răspundere** pentru eliminarea restricțiilor inutile (cum ar fi limitarea protecției la informațiile obținute strict prin atribuțiile de serviciu) și pentru alinierea deplină la formularea Directivei privind dobândirea informațiilor.
- 6. **Extinderea și sistematizarea măsurilor de sprijin**, inclusiv accesul sporit la consultanță independentă, asistență psihologică atunci când este cazul și îndrumare procedurală mai clară pentru avertizori.
- 7. **Sporirea clarității și coerenței** prin consolidarea condițiilor de protecție dispersate în dispoziții unificate, reducând fragmentarea interpretativă.



3.4. Concluzii principale și recomandări preliminare privind legislația referitoare la avertizarea de integritate din Bulgaria

Bulgaria a transpus formal Directiva (UE) 2019/1937 prin intermediul Legii privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări, stabilind un cadru juridic și instituțional dedicat protecției avertizorilor de integritate. Actul normativ a fost adoptat în februarie 2023, în urma unei întârzieri care a determinat Comisia Europeană să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (infringement) în ianuarie 2022, pentru nerespectarea termenului limită de transpunere.

Legea a intrat în vigoare la data de 4 mai 2023 pentru angajatorii cu 250 sau mai mulți salariați, în timp ce entitățile care încadrează între 50 și 249 de angajați au avut obligația de a institui canale de raportare internă până la 17 decembrie 2023, în conformitate cu perioada de tranziție prevăzută de Directivă.

Legiuitorul bulgar a optat pentru un domeniu material de aplicare extins, aplicabilitatea legii depășind sfera încălcărilor dreptului Uniunii pentru a cuprinde și violări ale legislației naționale, inclusiv abateri de la legislația muncii. Această abordare reflectă o decizie de politică juridică vizând integrarea protecției avertizorilor în cadrul normativ intern general.

Ulterior adoptării sale, cadrul legislativ a făcut obiectul a două etape substanțiale de amendare, în octombrie 2023 și, respectiv, mai 2025. Aceste modificări reflectă un proces continuu de ajustare legislativă, menit să remedieze transpunerile incomplete și alte chestiuni critice care fuseseră incluse în textul original al actului juridic contrar standardelor minime ale Directivei. Printre acestea, cea mai importantă a fost restricția prevăzută în varianta inițială a Art. 10, care permitea raportarea exclusiv a încălcărilor produse în ultimii doi ani; această limitare a fost eliminată abia prin amendamentul din mai 2025. Alte modificări relevante din luna mai, care vizează conformitatea deplină cu Directiva, includ:

Având în vedere textele legale în vigoare și actele legislative secundare adoptate de Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP), este evident că, per ansamblu, cadrul bulgar demonstrează un grad ridicat de aliniere formală cu Directiva, coroborat cu un domeniu național de aplicare mai vast. În același timp, necesitatea amendamentelor succesive indică faptul că sistemul se află încă într-o fază de consolidare, cu un accent deosebit pe îmbunătățirea eficacității instituționale, a clarității procedurale și a aplicării practice a măsurilor de protecție.

Deși cadrul legislativ reflectă în mare măsură structura și cerințele fundamentale ale Directivei, sistemul relevă slăbiciuni substanțiale în faza de implementare, în capacitatea instituțională și în alinierea la standardele de bune practici. Principalele provocări nu derivă din absența prevederilor legale, ci din limitările designului instituțional, ale eficacității procedurale și ale forței executorii practice a măsurilor de protecție.

În ceea ce privește alinierea structurală cu Directiva, legea bulgară oglindește principalele componente ale acesteia, inclusiv domeniul de aplicare, canalele de raportare, garanțiile de confidențialitate, interzicerea represaliilor, sarcina probei, măsurile de protecție și desemnarea unei autorități competente.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Instituirea căilor de raportare internă, externă și a celor de divulgare publică asigură un cadru formal exhaustiv.

Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) este desemnată drept autoritate centrală pentru raportarea externă. Totuși, rolul acesteia este preponderent administrativ, întrucât instituția recepționează și redirecționează rapoartele, fără a efectua investigații de fond. Această caracteristică structurală limitează eficacitatea globală a sistemului.

Reanalizând domeniul material de aplicare a Legii, se observă adoptarea unei sfere largi, care excedează dreptul UE pentru a include încălcări ale legislației bulgare, infracțiuni cu caracter general și încălcări ale dreptului muncii. Deși această abordare este una expansivă, interpretarea practică rămâne inconsecventă, în special în ceea ce privește delimitarea avertizării de integritate de litigiile de muncă ordinare. Concomitent, procesarea aceleiași raportări prin două proceduri distincte generează procese separate: unul sub egida Codului Muncii și celălalt sub incidența legii speciale. În practică, acest fapt creează dificultăți în asigurarea unei abordări uniforme a protecției persoanelor raportoare și poate conduce la soluționări divergente ale procedurilor.

Referitor la domeniul personal de aplicare, definiția persoanelor raportoare este aliniată în linii mari cu Directiva, acoperind angajații, lucrătorii independenți, voluntarii, stagiarii (internii) indiferent de remunerare, precum și terții, cum ar fi facilitatorii. Cu toate acestea, aplicarea practică este afectată de gradul scăzut de conștientizare și de recunoașterea inconsistentă a acestor categorii în practica instituțională.

Analiza condițiilor pentru acordarea protecției evidențiază faptul că legea reflectă cerințele Directivei privind convingerea rezonabilă și contextul profesional. Totuși, în practică, avertizorilor li se solicită adesea să își divulge identitatea pentru a beneficia de protecție sau de o soluționare eficientă a sesizărilor. Această practică subminează garanțiile de confidențialitate și poate descuraja raportarea.

În ceea ce privește canalele de raportare, cadrul juridic național instituie canale de raportare internă, externă și publică. Deși persoanelor raportoare li se permite să aleagă între aceste canale, sistemele interne sunt subutilizate din cauza încrederii scăzute, în timp ce raportarea externă este puternic centralizată prin intermediul CPDP. Rezultatul este un sistem formal conform, dar dependent operațional de o singură autoritate cu competențe limitate.

Cadrul procedural reglementat de lege și de legislația secundară reflectă în linii mari cerințele Directivei, însă suferă de deficiențe practice, inclusiv întârzieri în procesarea rapoartelor, lipsa de claritate în anumite proceduri, feedback limitat oferit avertizorilor și o monitorizare deficitară a acțiunilor subsecvente (follow-up). Aceste neajunsuri reduc predictibilitatea și încrederea în sistem.

Analizând designul instituțional al sistemului bulgar de protecție a avertizorilor, este important de notat că CPDP funcționează ca punct central de intrare pentru raportarea externă, dar este lipsită de puteri investigative și de aplicare. Aceasta nu poate impune în mod eficient măsuri reparatorii și nici nu poate asigura o monitorizare efecace a acțiunilor întreprinse de alte autorități. Consecința este un sistem



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

fragmentat în care responsabilitatea este dispersată între mai multe organisme, fragilizând mecanismele de tragere la răspundere.

Deși confidențialitatea este garantată formal, implementarea practică este inconsecventă. Condițiile de dezvăluire nu sunt pe deplin aliniate cu garanțiile Directivei, iar implicarea mai multor autorități sporește riscul de expunere a identității persoanei raportoare.

Interzicerea represaliilor este prevăzută de lege, însă punerea sa în executare depinde exclusiv de procedurile judiciare. Absența unor mecanisme administrative de protecție generează întârzieri și limitează eficacitatea măsurilor de protecție.

Este relevant de subliniat faptul că analiza indică măsuri de sprijin limitate, constând în principal în furnizarea de informații și îndrumare. Cadrul nu include mecanisme cuprinzătoare de sprijin juridic, psihologic sau financiar, ceea ce restricționează accesibilitatea protecției pentru avertizori.

Cerințele privind sancțiunile și analiza aplicării acestora demonstrează că legea prevede un sistem de sancțiuni administrative; totuși, sfera amenzilor este limitată, iar aplicarea rămâne deficitară. Absența sancțiunilor pentru anumite forme de obstrucționare sau abuz diminuează efectul descurajator al sistemului.

În privința protecției persoanelor vizate, legea oferă garanții fundamentale, inclusiv dreptul la apărare și confidențialitatea identității. Totuși, anumite garanții procedurale nu sunt detaliate explicit în cadrul legislativ privind avertizarea, bazându-se pe principii juridice generale.

Luând în considerare aspectele menționate și standardele minime stabilite de Directivă, evaluarea generală a cadrului de protecție a avertizorilor din Bulgaria indică un nivel ridicat de conformitate formală cu Directiva (UE) 2019/1937. Cu toate acestea, sistemul rămâne fragil din punct de vedere operațional din cauza limitărilor instituționale, a ineficiențelor procedurale și a mecanismelor de sprijin insuficiente.



4. Evaluarea capacității autorităților competente

Evaluarea capacității autorităților competente din România și Bulgaria evidențiază două modele distincte: sistemul României, caracterizat printr-o robustețe instituțională relativă, dar supus unei presiuni considerabile asupra resurselor, și cadrul Bulgariei, structurat formal, însă fragmentat și cu o eficiență operațională mai redusă.

Resurse și independență

În România, Agenția Națională de Integritate (ANI) îndeplinește rolul de autoritate centrală în domeniul avertizării de integritate. Aceasta beneficiază de o structură instituțională stabilă, personal specializat și un buget general semnificativ, deși gestionarea avertizărilor de integritate reprezintă doar o componentă a mandatului său extins. Cu un efectiv de aproximativ 94 de angajați și unități specializate, ANI demonstrează o capacitate operațională circumscripă, fiind responsabilă de gestionarea raportărilor, furnizarea de consiliere și sprijinirea implementării mecanismelor de profil în cadrul altor instituții. Cu toate acestea, resursele nu sunt calibrate în totalitate pentru sarcinile specifice protecției avertizorilor, iar dependența de cooperarea interinstituțională extinsă poate limita celeritatea răspunsului.

În contrast, Bulgaria desemnează Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) drept autoritate centrală. Deși beneficiază de independență formală, rolul acesteia este preponderent administrativ, fiind lipsită de prerogative investigative și de aplicare a legii. Resursele nu constituie principala constrângere; mai degrabă, designul instituțional limitează eficacitatea, întrucât CPDP redirectionează cazurile în loc să le soluționeze. Această abordare generează o stare de dependență față de alte organisme și fragilizează independența funcțională în practică.

Guvernanță (responsabilitate, integritate, transparență)

România prezintă mecanisme de guvernanță relativ mai consolidate. ANI publică rapoarte de activitate, desfășoară activități de consiliere și formare și menține un anumit nivel de transparență și responsabilitate față de public și față de alte instituții. Mecanismele de control intern și garanțiile de integritate sunt integrate într-un cadru anticorupție mai amplu. Totuși, guvernanța este afectată de fragmentare, pe fondul partajării responsabilităților între multiple organisme sectoriale.

Cadrul de guvernanță al Bulgariei este aliniat formal la standardele Uniunii Europene, fiind susținut de legislație secundară și norme procedurale. Cu toate acestea, în practică, guvernanța suferă din cauza coordonării deficitare, a responsabilității limitate în monitorizarea acțiunilor subsecvente și a transparenței insuficiente, în special în ceea ce privește gestionarea cazurilor și oferirea de feedback avertizorilor. Absența unor mecanisme eficiente de monitorizare și impunere a conformării subminează suplimentar calitatea actului de guvernanță.

Rolul și eficacitatea în sistemul de integritate

În România, ANI îndeplinește un rol multifuncțional, îmbinând funcțiile de detectare, îndrumare și prevenție. Instituția nu se limitează la recepționarea și redirectionarea raportărilor, ci oferă și consiliere,



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

instruiește instituțiile și sprijină implementarea sistemelor de raportare internă. Această abordare indică un rol proactiv și sistemic, deși eficacitatea este grevată de volumul mare de muncă și de provocările privind coordonarea cu alte autorități.

În Bulgaria, CPDP exercită un rol centralizat, dar limitat, acționând în principal ca un „punct unic de intrare” pentru raportări. Funcțiile de detectare și aplicare a legii depind de alte instituții, ceea ce conduce la o fragmentare a responsabilităților și la întâzieri procedurale. Funcțiile preventive, campaniile de conștientizare și măsurile de sprijin sunt insuficient dezvoltate, iar impunerea legii se bazează într-o măsură disproporționată pe instanțele judecătorești, reducând astfel promptitudinea și impactul intervențiilor.

Prin comparație, România demonstrează o capacitate instituțională și un angajament funcțional superioare, în pofida limitărilor de resurse și coordonare. Bulgaria, deși conformă sub aspect formal, prezintă o capacitate operațională mai slabă, fiind marcată de deficiențe structurale care împiedică aplicarea eficientă a legii și protecția reală a avertizorilor de integritate.

4.1. Evaluarea capacității autorității competente din România

Cea mai importantă instituție cu competențe în materia integrității în România este Agenția Națională de Integritate („ANI”). ANI a fost înființată prin Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, deținând atribuții fundamentale în domeniul protecției avertizorilor de integritate; printre acestea, este de menționat faptul că ANI coordonează canalele de raportare externă.

În completare, există de asemenea organisme cu competență sectorială, responsabile pentru recepționarea și analizarea sesizărilor privind încălcări specifice, cum ar fi: Consiliul Concurenței, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Agenția Națională pentru Achiziții Publice și Agenția pentru Protecția Mediului.

Alte instituții implicate în acest proces sunt:

- Instanțele judecătorești naționale;
- Inspectia Muncii (prin Inspectoratele Teritoriale de Muncă – ITM);
- Ministerul Public (Unitățile de Parchet).

4.1.1. Capacitate instituțională

Desemnarea Agenției Naționale de Integritate (ANI) drept canal extern central de raportare în materia avertizării de integritate, conform Legii nr. 361/2022, a generat o sarcină instituțională distinctă, manifestată atât la nivel operațional (recepționarea și gestionarea raportărilor), cât și la nivel sistemic (sprijinirea implementării la nivelul a mii de entități raportoare). Capacitatea ANI de a îndeplini aceste funcții depinde de o corelație între resurse și independență. Resursele sunt structurate, de asemenea, în: (i) resurse bugetare, (ii) resurse umane și aranjamente organizatorice și (iii) expertiză specializată și instrumente destinate gestionării raportărilor sensibile, garantării confidențialității și oferirii de sprijin atât avertizorilor, cât și subiecților cu obligații legale.



4.1.1.1. Resurse (buget, personal, expertiză pentru gestionarea raportărilor privind avertizările de integritate)

Resurse bugetare

Documentele publice disponibile relevă faptul că anvelopa bugetară generală a ANI este substanțială, însă aceasta nu este dedicată exclusiv materiei avertizării de integritate: ANI este o autoritate cu mandat multiplu, exercitând funcții de inspecție a integrității (declararea averilor și a intereselor, conflicte de interese, incompatibilități, sistemul PREVENT etc.), avertizarea de integritate reprezentând doar o componentă în cadrul unei misiuni instituționale mai vaste. În anul 2024, ANI a raportat că legea bugetului de stat a aprobat credite de angajament totale în valoare de 109,4 milioane RON și credite bugetare de 41,8 milioane RON, cu o repartizare detaliată ce include 17,2 milioane RON pentru cheltuieli de personal și 9 milioane RON pentru bunuri și servicii, alături de anvelope mult mai mari aferente proiectelor finanțate din fonduri externe (în special, elemente raportate ca fiind corelate cu finanțarea prin PNRR).

Din perspectiva capacității privind avertizarea de integritate, se desprind două concluzii. În primul rând, nivelul cheltuielilor de personal indică faptul că ANI menține un corp stabil de funcționari publici, ceea ce susține o gestionare profesionalizată a cauzisticii. În al doilea rând, structura bugetară sugerează că alocările de capital și cele bazate pe proiecte (de exemplu, liniile substanțiale finanțate extern) ar putea să nu se traducă automat într-o capacitate operațională recurentă pentru funcțiile de avertizare, decât dacă acestea sunt utilizate explicit pentru platforme digitale, comunicații securizate, formare și managementul proceselor relevante pentru raportări și acțiunile subsecvente. În practică, responsabilitățile privind avertizarea de integritate necesită o finanțare previzibilă și recurentă pentru a asigura confirmarea primirii rapoartelor în termen, monitorizarea acestora, oferirea de consiliere confidențială și capacitatea de coordonare cu alte organisme competente — funcții care nu scalează liniar în raport cu finanțările punctuale prin proiecte.

Nivelul de încadrare cu personal și capacitatea organizatorică

Rapoartele anuale de activitate ale ANI oferă o perspectivă concretă asupra dimensiunii personalului și a alocării interne a acestuia. La sfârșitul lunii decembrie 2024, ANI a raportat 94 de posturi ocupate, distribuite după cum urmează: 3 posturi de conducere, 37 de inspectori de integritate, 32 de cadre de sprijin pentru inspecția de integritate și 22 de angajați administrativi.[1]

Deși aceste cifre vizează întreaga agenție, ele constituie un indicator de referință important pentru evaluarea capacității: funcțiile privind avertizarea de integritate — în special cele găzduite de direcția dedicată, respectiv **Direcția Avertizori în Interes Public** — trebuie să concureze pentru atenția și resursele instituționale cu mandatele de bază ale ANI privind inspecția de integritate.

În mod crucial, ANI raportează explicit că, în aplicarea Legii nr. 361/2022, Direcția Avertizori în Interes Public a continuat să: (i) gestioneze și să soluționeze raportările, (ii) consilieze angajatorii cu privire la proiectarea/revizuirea procedurilor interne de raportare și a proceselor de monitorizare, (iii) instruiască persoanele desemnate, responsabile pentru recepționarea și gestionarea raportărilor și (iv) ofere consiliere și informații privind măsurile de protecție, drepturile, procedurile și căile de atac.[2] Aceste



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

sarcini depășesc simpla „gestionare a cauzisticii” și includ funcții semnificative de sprijin în reglementare și implementare în sectoarele public și privat.

Cifrele ANI pentru anul 2024 indică o cerere operațională semnificativă. Agenția a raportat recepționarea unui număr total de 306 raportări în 2024, incluzând atât raportări anonime, cât și nominale, și a înregistrat rezultate multiple (de exemplu, clasări, redirectionări către entități competente și cazuri aflate încă în curs de evaluare).[3] În paralel, ANI a raportat 234 de activități de consiliere (telefonică), făcând distincție între consilierea confidențială și consilierea generală, neclasificată drept confidențială, și menționând că asistența a fost acordată atât entităților de drept public, cât și celor de drept privat.

Aceste date sunt relevante pentru evaluarea resurselor, deoarece indică faptul că ANI nu doar recepționează raportări externe, ci este implicată activ și în sprijinul consultativ, o funcție care este adesea subfinanțată în sistemele de avertizare de integritate. Deși 306 raportări pe an pot părea gestionabile în termeni absoluți, complexitatea este generată de: (a) constrângerile de confidențialitate, (b) necesitatea triajului competenței (competența proprie a ANI versus alte autorități specializate), (c) obligațiile de monitorizare și comunicare și (d) necesitatea de a oferi îndrumări privind protecția împotriva represaliilor. Chiar și un volum moderat poate pune presiune pe capacitate dacă raportările implică instituții mari, abateri transsectoriale sau necesită coordonare cu unitățile de parchet, autoritățile de reglementare sau organismele de inspecție.

ANI participă, de asemenea, la rețele internaționale și schimburi la nivelul UE în materie de integritate și avertizare (incluzând autorități de profil), ceea ce poate consolida cunoștințele metodologice și alinierea la bunele practici emergente. Deși participarea la rețele nu substituie încadrarea cu personal, aceasta reprezintă un indicator relevant al accesului la învățarea inter-pares și la stabilirea standardelor, în special în domenii precum managementul securizat al cazurilor, raportarea statistică și cadrele de performanță.

Instrumente, canale și infrastructură de proces

Portalul avertizorului și ghidurile publice ale ANI indică o abordare multicanal pentru raportarea externă și pentru solicitările de consiliere/protecție. Pagina principală cu informații generale stabilește că raportarea către ANI se poate face online prin platforma avertizorului, prin e-mail, telefonic (cu înregistrarea conversațiilor), prin poștă sau în persoană, cu programare prealabilă. De asemenea, se precizează că ANI poate oferi consiliere confidențială (la cerere) și asistență în legătură cu protecția împotriva represaliilor.[4] Prezența canalelor multiple este relevantă pentru resurse, deoarece implică cerințe operaționale: personal instruit pentru a recepționa și documenta raportările telefonice, stocarea securizată a înregistrărilor sau a proceselor-verbale, capacitate de programare pentru întâlnirile față în față și manipularea securizată a trimerilor prin e-mail și poștă.

În plus, ANI este responsabilă de coordonarea statistică la nivel de sistem. Conform unui ordin al ANI publicat în Monitorul Oficial în ianuarie 2025, Direcția Avertizori în Interes Public are sarcina de a implementa prevederile privind raportarea statistică și de a publica un ghid de completare pentru raportarea statistică anuală.[5] Această funcție necesită resurse considerabile, deoarece presupune



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

armonizarea indicatorilor la nivelul multor „autorități competente” și asigurarea calității și consecvenței datelor pentru raportarea către Comisia Europeană.[6]

Evaluarea generală a capacității

În ansamblu, dovezile publice disponibile susțin concluzia că ANI a înființat o unitate organizatorică dedicată avertizării de integritate, operează un sistem de raportare multicanal și gestionează un volum semnificativ de cazuri și consiliere, investind totodată în formare și coordonare interinstituțională. În același timp, datele disponibile privind bugetul și personalul sunt raportate la nivelul întregii agenții, nu specific pe funcții, ceea ce face dificilă determinarea numărului exact de angajați și a proporției din buget alocate direct funcțiilor de avertizare.

Acest fapt limitează evaluarea externă a gradului în care funcția de avertizare este dotată cu resurse proporționale cu obligațiile sale statutare. Mai mult, dacă sarcinile privind avertizarea concurează intern cu alte priorități de integritate, există riscul ca măsurile de protecție să devină procedurale în loc să fie urgente, consolidând „decalajul temporal” dintre represaliile rapide și reacția instituțională lentă. Consolidarea transparenței bugetare la nivel de funcție și a raportării capacității ar îmbunătăți responsabilitatea și ar ajuta la demonstrația faptului că acest canal extern beneficiază de resurse operaționale stabile și dedicate, în loc să se bazeze pe capacitatea generală a agenției.

4.1.1.2. *Independență (garanții juridice, proceduri de numire, protecție împotriva ingerințelor)*

Independența constituie o cerință fundamentală pentru un canal de raportare extern eficient în cadrul modelului de avertizare al UE: persoanele raportoare trebuie să aibă certitudinea că autoritatea care recepționează o raportare nu va fi capturată de interese politice sau organizaționale, că va proteja confidențialitatea și va acționa obiectiv în acțiunile subsecvente. În România, designul instituțional și cadrul legal al ANI oferă mai multe garanții relevante pentru independență, ridicând totodată întrebări sistemice mai ample privind procesele de numire politică, tipice pentru conducerea de nivel înalt din autoritățile publice.

ANI este descrisă, în propriile ghiduri privind avertizarea de integritate, ca fiind o autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce operează la nivel național ca structură unică.[1] Acest statut este relevant deoarece poziționează ANI diferit față de ministerele de resort sau inspectoratele subordonate, care pot fi expuse mai direct influenței politice ierarhice.

Cadrul legal de bază privind organizarea ANI (Legea nr. 144/2007, republicată) stabilește că Președintele și Vicepreședintele ANI sunt numiți de Senat pentru un mandat de patru ani, care nu poate fi reînnoit, în urma unui concurs. Concursul este organizat, conform legii, de Consiliul Național de Integritate, un organism colegial reprezentativ, numit tot de către Senat la propunerea partidelor politice reprezentate în Parlament, a principalelor instituții publice naționale, a reprezentanților autorităților locale, ai funcției publice, ai magistraților și ai societății civile.

Acest model conține atât puncte forte, cât și riscuri din perspectiva independenței:



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

- Un punct forte este mandatul fix, nerambursabil, care poate reduce stimulentele deținătorilor de funcții de a se alinia intereselor politice în scopul obținerii unei noi numiri.
- Un alt avantaj este procedura de concurs formalizată care — dacă este implementată riguros — poate spori selecția bazată pe merit.
- Un risc structural constă în implicarea unei camere politice (Senatul) în deciziile de numire, însă acesta este contrabalansat de faptul că procesul este demonstrabil transparent, bazat pe merit și izolat de negocierile partizane datorită compoziției multi-sectoriale a Consiliului Național de Integritate.

Aceeași lege include cerințe de eligibilitate pentru rolurile de conducere, inclusiv o cerință de calificare profesională (licență în drept sau economie) și restricții explicite privind apartenența la partide politice (de exemplu, să nu fi fost membru în ultimii trei ani). Astfel de restricții sunt garanții de integritate tipice, menite să reducă imixtiunea politică. Acestea sunt deosebit de relevante pentru avertizarea de integritate, deoarece raportările pot viza persoane expuse politic sau înalți funcționari.

Independența nu vizează doar numirea, ci și protecția împotriva revocării arbitrare și o responsabilitate echilibrată. Cadrul legal prevede situații definite în care Președintele și Vicepreședintele pot fi eliberați din funcție (de exemplu, demisia și alte condiții prevăzute de lege). În plus, Consiliul Național de Integritate joacă un rol în supraveghere și evaluare, inclusiv prin transmiterea concluziilor către Senat și facilitarea auditului extern. Existența rapoartelor de audit extern publicate (inclusiv serii multianuale de „Audituri externe ale managementului ANI”) susține viziunea conform căreia activitatea ANI este supusă unei supravegheri structurate, și nu unui control politic ad hoc.

Din perspectiva riscurilor de interferență, echilibrul relevant se stabilește între: (i) o supraveghere suficientă pentru a asigura legalitatea, performanța și responsabilitatea; și (ii) garanții care împiedică actorii de supraveghere să direcționeze deciziile în cazuri individuale sau să exercite presiuni asupra personalului cu privire la raportări specifice. Dovezile disponibile public documentează în principal arhitectura de supraveghere (numirea de către Senat, supravegherea de către CNI, auditurile externe), mai degrabă decât să ofere garanții granulare adaptate specific independenței gestionării cazurilor de avertizare.

Portalul avertizorului ANI și raportul anual indică faptul că avertizarea de integritate este gestionată printr-o direcție dedicată, care îndeplinește sarcini fundamentale: recepționarea raportărilor, efectuarea examinării inițiale, asigurarea consilierii și coordonarea implementării și monitorizării la nivelul entităților. Separarea organizațională (adică o unitate specializată) poate consolida independența funcțională prin concentrarea expertizei și a procedurilor operaționale standard, limitând totodată implicarea ad hoc a unităților nespecializate.

În același timp, mandatul ANI privind avertizarea este profund interconectat cu alte autorități. Portalul notează explicit că canalele de raportare externă includ nu doar ANI, ci și alte organisme publice competente care recepționează și soluționează raportări în domeniile lor de specialitate, și că ANI poate redirectiona raportările către alte autorități, după competență. Acest model de tip „hub-and-spokes” creează un risc de independență diferit: chiar dacă ANI este autonomă instituțional, o raportare poate fi



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

transmisă unei autorități specializate care este mai puțin protejată de interferențe locale sau sectoriale. Prin urmare, rolul ANI include asigurarea faptului că redirecționarea păstrează garanțiile de confidențialitate și integritate.

O garanție practică împotriva interferențelor este existența procedurilor clare și a termenelor documentate, care limitează gestionarea discreționară. Abordarea ANI de a standardiza raportarea statistică (inclusiv solicitarea ca autoritățile competente să raporteze date anuale și mandatarea direcției de avertizori să publice ghiduri) indică o tendință către sistematizare și administrare bazată pe reguli. Deși raportarea statistică nu constituie în sine o măsură de independență, practica instituțională mai largă de codificare a proceselor poate reduce intervențiile arbitrare.

În ansamblu, modelul României oferă garanții formale semnificative care susțin independența ANI: statutul de autoritate autonomă, mandatul fix și nerambursabil al conducerii, garanțiile de eligibilitate și incompatibilitate, precum și supravegherea structurată prin intermediul unui consiliu și al auditurilor externe. Totuși, consolidarea și comunicarea garanțiilor operaționale practice (de exemplu, mecanisme de tip „firewall” în gestionarea cazurilor, registre de decizii și reguli clare de abținere/recuzare) ar întări și mai mult încrederea că ANI poate rezista interferențelor în cazurile sensibile.

4.1.2. Guvernanță

4.1.2.1. Răspundere (față de parlament, sistemul judiciar, rapoarte publice, controale interne)

Responsabilitatea se referă la mecanismele formale și informale prin care ANI răspunde pentru performanța, deciziile și conduita sa în rolul de autoritate externă pentru avertizorii de integritate. O responsabilitate eficientă garantează că ANI operează cu legitimitate, transparență și receptivitate față de organismele de supraveghere, inclusiv față de Parlament, puterea judecătorească și public.

La nivel instituțional, ANI este înființată ca autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică, operând la nivel național și funcționând independent de alte ministere și organisme executive. Această autonomie constituie fundamentul structurilor sale de responsabilitate, poziționând ANI ca o entitate care trebuie să se conformeze obligațiilor legale, supunându-și totodată operațiunile controlului extern și cerințelor de raportare.

Unul dintre principalele canale de responsabilitate pentru ANI este raportarea către Parlamentul României, în special prin mecanismele integrate în legea sa de înființare (Legea nr. 144/2007). Consiliul Național de Integritate (CNI), un organism reprezentativ ce include persoane desemnate de grupurile parlamentare, exercită un anumit grad de supraveghere prin analiza performanței agenției și furnizarea de propuneri către Senat. Consiliul însuși se află sub control parlamentar, mai precis sub controlul Senatului, ceea ce consolidează un nivel de responsabilitate democratică. Membrii acestui Consiliu Național sunt numiți din rândul grupurilor parlamentare și al altor părți interesate, având obligația de a evita conduita partizană care ar putea submina supravegherea integrității.

Angajamentul parlamentar este consolidat suplimentar prin supravegherea bugetară. Ca și în cazul altor autorități autonome, bugetul ANI este supus aprobării legislativului, proces ce include justificarea



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

cheltuielilor și alinierea acestora cu obiectivele strategice, inclusiv cu funcțiile privind avertizarea de integritate. În practică, aceasta înseamnă că ANI trebuie să prezinte planuri bugetare detaliate și justificări ale rezultatelor ca răspuns la controlul parlamentar, consolidând astfel responsabilitatea pentru utilizarea fondurilor publice.

De asemenea, ANI interacționează cu mecanismele de responsabilitate judiciară. Deși ANI nu este o instituție judiciară, activitatea sa de investigare, în special în cazurile care implică potențiale conflicte de interese, incompatibilități și încălcări ale normelor de integritate, este adesea transmisă sistemului judiciar pentru acțiuni de punere în executare sau sancționare. În contextul avertizării de integritate, atunci când raportările primite de ANI indică potențiale încălcări ale legii, Agenția poate fi obligată să coopereze cu organele de urmărire penală sau cu organisme judiciare specializate. O astfel de cooperare introduce o formă de responsabilitate judiciară: modul în care ANI gestionează raportările poate fi examinat retrospectiv în cadrul procedurilor judiciare, dacă se invocă erori procedurale sau încălcări ale drepturilor.

Responsabilitatea publică este sporită prin rapoarte anuale și documentație publică. ANI publică rapoarte de activitate care detaliază funcțiile cheie, inclusiv statistici privind raportările primite (pentru toate mandatele, inclusiv avertizarea de integritate), rezumate ale activităților de consiliere și angajamentul sistemic cu entitățile obligate să implementeze canale de raportare internă. Aceste rapoarte fac performanța agenției vizibilă pentru societatea civilă, mass-media și organismele de supraveghere, permițând evaluarea externă a respectării îndatoririlor statutare și a eficacității canalelor de avertizare. De exemplu, datele publicate recent arată volumul raportărilor primite, consilierea oferită și măsurile luate pentru a asista persoanele raportoare.

În ansamblu, responsabilitatea ANI este multinivelară: aceasta cuprinde supravegherea legislativă prin intermediul Parlamentului (inclusiv controlul bugetar), cooperarea și controlul judiciar, mecanismele de raportare publică și audit, precum și receptivitatea la solicitările părților interesate. Aceste mecanisme contribuie la legitimitatea instituțională și susțin încrederea publicului în rolul ANI de autoritate centrală în protecția avertizorilor de integritate.

Totuși, în practică, eficacitatea acestor canale de responsabilitate depinde de aplicarea consecventă, de calitatea raportării și de capacitatea organismelor de supraveghere de a aborda chestiuni tehnice complexe, precum avertizarea de integritate, confidențialitatea și protecția datelor. De asemenea, mecanismele de guvernare care funcționează la nivel macro (rapoarte anuale, control parlamentar) ar putea să nu abordeze suficient responsabilitatea la nivel micro în cazurile individuale. Pentru avertizori, eficacitatea se măsoară mai puțin prin supravegherea formală și mai mult prin gestionarea imediată a cazului și intervenția protectoare.

4.1.2.2. Mecanisme de integritate (coduri de conduită, garanții împotriva utilizării abuzive, reguli privind conflictul de interese)

Iată propunerea de traducere academică a textului, adaptată terminologiei juridice și administrative din România, cu un ton formal și riguros:



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Mecanisme de Integritate

Mecanismele de integritate sunt esențiale pentru a garanta că o instituție precum ANI nu doar impune integritatea la nivel extern, ci o și încorporează la nivel intern. Aceste mecanisme includ coduri de conduită formale, garanții împotriva conflictelor de interese și proceduri de prevenire a abuzului de autoritate — aspecte deosebit de critice având în vedere rolul ANI de canal extern de raportare pentru avertizorii de integritate.

În centrul cadrului instituțional al ANI se află mandatul său extins de a menține integritatea în rândul deținătorilor de funcții publice. Deși acest mandat vizează în principal declararea averilor, conflictele de interese și incompatibilitățile în rândul oficialilor publici, acesta modelează, de asemenea, așteptările interne și standardele de conduită pentru personalul ANI. Conform legii sale de înființare (Legea nr. 144/2007, republicată), ANI funcționează pe baza unor principii precum legalitatea, confidențialitatea, imparțialitatea, independența, buna administrare și respectarea drepturilor fundamentale — principii care corespund obligațiilor etice impuse personalului propriu.

Deși portalul informativ al ANI privind avertizarea de integritate nu publică explicit un cod de conduită specific pentru personalul implicat în aceste proceduri, cultura instituțională a agenției este fundamentată pe același cadru juridic și etic ce guvernează responsabilitățile sale de inspecție a integrității. Personalul are obligația legală de a păstra confidențialitatea și de a asigura gestionarea imparțială a raportărilor — o garanție critică în prevenirea utilizării abuzive a canalului de avertizare. Portalul ANI pune accent pe confidențialitate în procesarea raportărilor și pe conformitatea cu reglementările privind protecția datelor (GDPR și legislația națională de profil), care protejează datele cu caracter personal ale avertizorilor și consolidează obligațiile interne de a gestiona informațiile cu discreție și profesionalism.

Normele robuste privind conflictul de interese sunt centrale misiunii ANI, dar reflectă și așteptările sale de guvernare internă. În calitate de autoritate mandatată să identifice conflictele de interese la terți, ANI însăși trebuie să fie protejată de astfel de conflicte. Legea care guvernează ANI precizează că membrii Consiliului Național de Integritate — organismul reprezentativ de supraveghere — trebuie să se abțină de la declararea publică a opiniilor politice sau de la favorizarea grupurilor politice în activitatea lor, creând o garanție formală împotriva partizanatului în funcțiile de supraveghere.

Pe lângă funcțiile externe de integritate, ANI deține garanții interne împotriva abuzului de autoritate și a corupției. Deoarece ANI operează în cadrul administrației publice din România, aceasta este supusă reglementărilor comune din sectorul public privind etica și conduita (inclusiv normele funcției publice și legislația națională anticorupție). Aceste norme interzic utilizarea abuzivă a funcției oficiale, influența necorespunzătoare și implicarea în activități care ar putea compromite imparțialitatea. Deși nu sunt întotdeauna detaliate pe portalul dedicat avertizorilor, aceste reguli oferă baza juridică pentru responsabilitate și disciplină în cadrul agenției.

În concluzie, mecanismele de integritate ale ANI îmbină principiile juridice prevăzute în statutul său de înființare, normele interne privind conflictul de interese, obligațiile etice conturate de standardele sectorului public și conformitatea cu legislația privind protecția datelor. Deși codurile de conduită dedicate



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

specific personalului cu atribuții în materia avertizării nu sunt publicate în mod curent online, contextul juridic în care operează ANI impune respectarea unor standarde stricte de confidențialitate, imparțialitate și etică, menite să prevină abuzurile și să conserve încrederea în rolul său de autoritate de avertizare.

4.1.2.3. *Transparență (disponibilitatea publică a procedurilor, a deciziilor și a statisticilor privind raportările)*

Transparența operațiunilor este esențială pentru credibilitatea și utilitatea unui canal de raportare extern. În materia avertizării de integritate, transparența are un înțeles specific: aceasta nu presupune expunerea detaliilor sensibile ale cazurilor, ci garantarea faptului că persoanele raportoare și subiecții cu obligații legale pot găsi și înțelege cu ușurință: (i) modalitatea de transmitere a unei raportări, (ii) informațiile necesare, (iii) modul în care este protejată confidențialitatea, (iv) pașii de monitorizare existenți și termenele aferente și (v) măsurile de sprijin și căile de atac disponibile. În acest sens, ANI a întreprins pași vizibili pentru a asigura accesibilitatea procedurilor de avertizare și pentru a furniza documentație practică prin intermediul unui portal dedicat.

ANI gestionează o secțiune dedicată avertizării de integritate pe site-ul său web, care funcționează ca punct central de informare. Portalul oferă secțiuni de navigare esențiale, incluzând distincțiile dintre raportarea anonimă și cea nominală, întrebări frecvente, informații generale, declarația avertizorului și resurse pentru raportarea statistică.[1] Această arhitectură susține transparența prin organizarea informațiilor în funcție de nevoile utilizatorului (cum se raportează; la ce rezultate să se aștepte; ce formulare sunt necesare).

Pagina principală dedicată avertizării de integritate furnizează o listă explicită a canalelor de raportare: online prin platformă, prin e-mail, telefonic (cu înregistrarea apelurilor), prin servicii poștale și în persoană, cu programare prealabilă. De asemenea, se menționează că ANI poate oferi, la cerere, consiliere confidențială și asistență privind protecția împotriva represaliilor. Din perspectiva accesibilității, disponibilitatea canalelor multiple reduce barierele pentru persoanele care nu pot sau nu doresc să utilizeze raportarea digitală sau e-mailul, în timp ce vizibilitatea opțiunilor de consiliere semnalează faptul că rolul ANI nu este unul pur administrativ, de preluare a datelor, ci și unul de sprijin.

Secțiunea de întrebări frecvente (FAQ) a portalului oferă îndrumări practice privind situațiile în care se utilizează canalele externe, diferențele dintre raportarea anonimă și cea nominală, cerințele minime de conținut pentru raportări, entitățile obligate să instituie canale interne și condițiile pentru acordarea protecției.[2] Aceasta reprezintă o caracteristică semnificativă de transparență: transpune normele juridice în sfaturi operaționale și ajută persoanele raportoare să facă alegeri informate cu privire la rutele de raportare și la nivelul de identificare pe care sunt dispuse să îl furnizeze. În mod special, secțiunea FAQ clarifică consecințele procedurale: raportările anonime nu pot fi „completate” prin dialog ulterior; raportorii anonimi nu pot fi informați cu privire la înregistrarea/progresul/soluționarea cauzei; și, conform prezentării de pe portal, raportarea anonimă este asociată cu limitări privind protecția și exonerarea.

De asemenea, secțiunea FAQ descrie modalitățile de raportare externă prin ANI, inclusiv transmiterea prin poștă și posibilitatea raportării în persoană cu programare prealabilă. Acest fapt sporește predictibilitatea



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

și reduce incertitudinea privind „etapele următoare”, care constituie o barieră cunoscută în calea raportării în multe sisteme.

ANI pune la dispoziție și un model de „declarație avertizor” care face referire explicită la condițiile pentru protecție și la normele de confidențialitate, ajutând avertizorii să înțeleagă pragurile legale și obligațiile aplicabile atunci când solicită măsuri de protecție sau căi de atac.[3] Aceste modele sunt instrumente importante de transparență: reduc erorile și omisiunile, îmbunătățesc calitatea datelor pentru gestionarea cazurilor și diminuează riscul ca raportările să fie respinse din cauza lipsei elementelor obligatorii.

Raportul anual de activitate al ANI oferă o descriere relativ detaliată a activității Direcției Avertizori în Interes Public pe parcursul anului 2024, incluzând: identificarea altor autorități competente, verificarea instituirii canalelor și procedurilor interne de raportare la nivelul a aproximativ 300 de entități, oferirea de îndrumări pentru elaborarea procedurilor, organizarea de mese rotunde și sesiuni de lucru, precum și participarea la discuții de experți la nivelul UE privind îmbunătățirea acurateței raportării statistice.[4] Această raportare constituie un activ de transparență, deoarece permite părților interesate externe să înțeleagă abordarea ANI privind implementarea, nu doar preluarea raportărilor individuale.

De asemenea, ANI a divulgat date operaționale agregate: numărul de raportări primite, categorisirea generală (anonime/nominale) și rezultatele generale (de exemplu, clasate, redirecționate, în curs de evaluare), alături de date privind activitățile de consiliere.

În pofida caracteristicilor solide de accesibilitate, transparența ar putea fi îmbunătățită suplimentar prin publicarea unor detalii operaționale adiționale care să nu compromită confidențialitatea. De exemplu, utilizatorii ar beneficia de o mai mare claritate privind termenele estimate și etapele cheie în procesul de raportare externă, modul în care este determinată competența și cum funcționează redirecționarea în practică, precum și ce anume constituie „acțiuni subsecvente” (follow-up). Unele dintre aceste aspecte sunt menționate indirect în materialele de îndrumare, însă nu sunt întotdeauna prezentate ca o „hartă de proces” cap-la-cap clară pentru persoana raportoare.

În ansamblu, portalul ANI dedicat avertizării de integritate și materialele publicate demonstrează un angajament ferm față de transparența operațională în sensul cel mai relevant pentru acest domeniu: accesibilitatea rutelor de raportare, explicarea clară a regulilor de bază, disponibilitatea modelelor și existența unui cadru de raportare statistică. Cu toate acestea, consolidarea explicațiilor de proces orientate către utilizator (în special privind termenele și etapele de monitorizare) și extinderea raportării publice structurate privind indicatorii de performanță ar spori și mai mult încrederea și utilitatea sistemului.

4.1.3. Rolul în cadrul sistemului de integritate

4.1.3.1. Prevenție (promovarea culturii avertizării de integritate, campanii de sensibilizare)

Iată propunerea de traducere academică a textului, adaptată terminologiei de specialitate și exigențelor de publicare, menținând un ton formal și analitic:



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Prevenția și Promovarea Culturii Avertizării de Integritate

Promovarea proactivă a culturii avertizării de integritate și implementarea măsurilor preventive de conștientizare reprezintă componente esențiale ale unui sistem național eficient de protecție a avertizorilor. În România, în calitate de autoritate externă competentă în materia avertizării de integritate conform Legii nr. 361/2022, ANI deține o responsabilitate centrală în avansarea înțelegerii drepturilor și obligațiilor specifice, în încurajarea raportării responsabile și în integrarea avertizării ca practică normativă și acceptată în sectoarele public și privat. Acest rol preventiv cuprinde educația, activitățile de informare, îndrumarea și angajamentul susținut cu părțile interesate.

Un pilon cheie în strategia de prevenție a ANI este portalul dedicat avertizorilor, găzduit la adresa <https://avertizori.integritate.eu>, care funcționează ca depozit central de informații privind drepturile avertizorilor, procedurile de raportare și protecțiile prevăzute de legislația română. Portalul explică în mod clar ce constituie un avertizor în interes public, cadrul juridic aplicabil și canalele de raportare disponibile, inclusiv opțiunile de raportare anonimă și nominală. Această accesibilitate a informațiilor cuprinzătoare joacă un rol preventiv semnificativ prin demistificarea unor procese care, altfel, ar putea fi percepute ca opace sau descurajante. Acesta informează atât potențialele persoane raportoare, cât și publicul larg cu privire la faptul că avertizarea este o activitate legitimă și protejată prin lege.

Dincolo de portalul propriu-zis, datele disponibile sugerează că ANI a investit activ în consolidarea competențelor privind implementarea avertizării. Agenția raportează activități de formare și informare corelate cu Legea nr. 361/2022, cu aproximativ 360 de participanți beneficiari ai sesiunilor dedicate, livrate atât în format fizic, cât și online, precum și ateliere suplimentare și activități de informare adresate entităților private.[1] Formarea de acest tip susține abordarea de tip ecosistem impusă de modelul Directivei UE privind avertizarea: persoanele desemnate din cadrul entităților raportoare trebuie să înțeleagă garanțiile procedurale, termenele, documentarea, confidențialitatea și standardele de monitorizare (follow-up), iar ANI pare să se poziționeze ca un pol central pentru diseminarea acestor cunoștințe.

În pofida acestor puncte forte, există în continuare oportunități pentru extinderea impactului preventiv. De exemplu, campanii de conștientizare publică sistematice și cu vizibilitate ridicată, adresate populației generale — incluzând prezența în mass-media, strategii pe rețelele de socializare și parteneriate cu organizații ale societății civile — ar putea aprofunda înțelegerea publică a drepturilor avertizorilor și ar putea reduce stigmatul social asociat raportării. Deși inițiativele actuale ale ANI sprijină în mod eficient utilizatorii informați și actorii instituționali instruiți, o deschidere mai largă ar putea contribui suplimentar la normalizarea avertizării ca mecanism de integritate integral în întreaga societate românească.

Mai mult, deși cadrul românesc prevede consiliere și asistență, dovezile disponibile public cu privire la numărul cazurilor de represalii care au fost stopate efectiv într-o etapă timpurie sunt limitate. Acest fapt ridică întrebarea dacă rolul ANI rămâne în principal unul procedural (recepționarea și redirecționarea raportărilor) sau dacă instituția exercită, în practică, puteri de intervenție protectoare robuste.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

În România, ca și în multe alte țări, avertizarea de integritate rămâne asociată cu un risc personal ridicat. Prin urmare, prevenția necesită mai mult decât îndrumare procedurală; aceasta necesită o transformare culturală și exemple vizibile de protecție de succes. În absența unor rezultate demonstrabile în materie de protecție, sesiunile de formare sau campaniile de conștientizare pot avea un impact limitat în consolidarea încrederii.

4.1.3.2. *Detectare și aplicare (gestionarea raportărilor, investigații, sancțiuni)* *Detection & Enforcement (handling reports, investigations, sanctions)*

Iată propunerea de traducere academică a textului, realizată într-un stil formal, adaptat exigențelor de publicare și terminologiei juridice specifice din România:

Detectarea și Aplicarea Legii (Enforcement)

Detectarea și aplicarea legii în cadrul unui sistem de avertizare de integritate cuprind modalitățile prin care raportările privind presupuse fapte de încălcare a legii sunt recepționate, procesate, examinate și, acolo unde este cazul, conduc la acțiuni corective sau sancțiuni. În România, ANI funcționează ca un canal extern de raportare esențial în temeiul Legii nr. 361/2022, fiind responsabilă de recepționarea și gestionarea raportărilor externe și de asigurarea acțiunilor subsecvente adecvate, în conformitate cu prevederile legale.

În actualul cadru normativ, persoanele care identifică informații referitoare la încălcări ale legii într-un context profesional — inclusiv în cadrul autorităților publice, instituțiilor și entităților juridice de drept privat — pot transmite raportări externe către ANI. Aceste raportări pot fi efectuate nominal (cu identificarea autorului) sau anonim, prin multiple canale, incluzând portalul dedicat avertizării de integritate (<https://avertizori.integritate.eu>), e-mail, telefon, servicii poștale sau în persoană, cu programare prealabilă. Diversitatea canalelor susține accesibilitatea și atenuează barierele pentru persoanele raportoare, inclusiv pentru cele care manifestă reticență în utilizarea formularelor electronice.

Există o distincție procedurală fundamentală între raportarea nominală și cea anonimă. În cazul raportării nominale, ANI poate iniția un dialog cu persoana raportoare pentru a clarifica detalii și a colecta informații suplimentare, consolidând astfel potențialul unei examinări eficiente. În schimb, raportorii anonimi nu au posibilitatea de a furniza informații ulterioare și, în mod semnificativ, nu pot accesa măsurile de protecție prevăzute de legea avertizării de integritate.

Odată ce o raportare este recepționată, ANI are obligația legală de a examina și soluționa informațiile transmise. Deși portalul de avertizare și comunicările agenției nu detaliază public fiecare etapă a procesului investigativ intern, operaționalizarea canalului extern de către ANI implică responsabilități precum evaluarea preliminară, clasificarea, direcționarea sau monitorizarea. În practică, acest proces poate presupune evaluarea suficienței elementelor de fapt ale raportării, verificarea competenței și determinarea necesității unor acțiuni ulterioare.

Este important de subliniat că ANI nu funcționează ca un organism tradițional de aplicare a legii sau ca o unitate de parchet; mai degrabă, aceasta acționează ca o autoritate competentă care poate recepționa



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

raportări și, unde este necesar, poate transmite cazurile către alte entități cu putere de investigare sau de sancționare. Atunci când o raportare indică potențiale încălcări ce intră în sfera de competență a altei autorități — cum ar fi Poliția, Ministerul Public, Direcția Națională Anticorupție (DNA) sau alți regulatori sectoriali — ANI poate redirecționa sau partaja informațiile, cu respectarea standardelor de confidențialitate și de protecție a datelor.

Cu toate acestea, ANI nu publică statistici detaliate privind rezultatele aplicării legii, cum ar fi numărul de cazuri transmise altor autorități, investigațiile deschise sau sancțiunile impuse. În acest context, rolul ANI în procesul de detectare rămâne unul pivot, însă nu poate fi analizat public în mod exhaustiv. Legea însăși impune autorităților competente, inclusiv ANI, obligația de a asigura examinarea echitabilă și eficientă a raportărilor, menținând în același timp confidențialitatea și protejând identitatea persoanelor raportoare.

Sancționarea propriu-zisă se află, de regulă, în afara autorității directe a ANI, întrucât acțiunile de punere în executare (precum măsurile disciplinare, sancțiunile de reglementare sau procedurile penale) intră în competența organismelor specializate. Astfel, rolul ANI în aplicarea legii este adesea indirect, concentrându-se pe direcționare și coordonare mai degrabă decât pe impunerea de penalități. Aceasta înseamnă că eficiența detectării depinde de capacitatea ANI de a direcționa eficient raportările către partenerii instituționali și de a asigura monitorizarea în timp util, cu respectarea garanțiilor procedurale.

În rezumat, funcțiile ANI de detectare și aplicare a legii operează la intersecția dintre preluarea informațiilor și acțiunile subsecvente sistemice. Mandatul agenției include recepționarea și examinarea preliminară a raportărilor externe, menținerea confidențialității, clarificarea conținutului raportărilor și, acolo unde există o justificare legală, redirecționarea problemelor către organismele competente. Prin urmare, eficacitatea aplicării legii depinde nu doar de procesele interne ale ANI, ci și de receptivitatea și capacitatea instituțiilor partenere de a acționa pe baza aspectelor sesizate.

Mai mult, dacă mecanismele de intervenție ale ANI se bazează în principal pe procese judiciare ex-post și nu pe o protecție interimară rapidă (de exemplu, măsuri preliminare, suspendarea urgentă a actelor de represalii), avertizorii pot suferi prejudicii ireversibile înainte ca remediul să fie acordat. Această problemă structurală afectează capacitatea practică a ANI de a funcționa ca un scut eficient.

4.1.3.3. Cooperarea cu alte instituții de integritate (de exemplu, agențiile anticorupție, sistemul judiciar)

ANI, în calitatea sa de canal de raportare externă al României, operează în cadrul acestui ecosistem instituțional extins. Legea nr. 361/2022 prevede rolul ANI în recepționarea raportărilor externe privind încălcări ale legii și în colaborarea cu alte autorități competente pentru a asigura acțiunile subsecvente adecvate și aplicarea legii, acolo unde este necesar.

Cooperarea debutează în etapa în care o raportare recepționată de ANI excedează competența proprie a Agenției. În cadrul structurii de protecție a avertizorilor, raportările referitoare la domenii specifice — precum fapte penale grave, corupție, nereguli în achizițiile publice, fraudă sau încălcări ale normelor de



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

reglementare — pot intra sub jurisdicția unor organisme specializate, cum ar fi Direcția Națională Anticorupție (DNA), Poliția, Ministerul Public, autoritățile de supraveghere financiară și reglementatorii sectoriali. Prin urmare, ANI trebuie să evalueze dacă o raportare ar trebui redirecționată către o autoritate mai adecvată pentru investigare și măsuri, garantând totodată confidențialitatea și protecția avertizorului.

Deși site-ul propriu al ANI nu publică explicit memorandumuri de înțelegere formale sau protocoale de cooperare cu alte agenții, realitatea sa operațională impune implicit existența unor mecanisme de coordonare interinstituțională. Legea avertizării de integritate mandatează ca alte organisme publice desemnate drept autorități competente să recepționeze și să soluționeze raportările în domeniile lor de competență, sugerând astfel un temei juridic pentru cooperare.

Colaborarea cu puterea judecătorească și unitățile de parchet este crucială în cazurile în care raportările vizează presupuse conduite infracționale. ANI poate înainta cauzele autorităților de urmărire penală, după care procesele de investigare și judecată intră în sfera de competență a sistemului judiciar. Această tranziție necesită o coordonare strânsă pentru a asigura respectarea probatoriului, a garanțiilor de confidențialitate și a drepturilor procedurale. Deși ANI nu desfășoară cercetări penale propriu-zise, preluarea inițială și filtrarea raportărilor constituie o sursă esențială de cazuri pentru organele de aplicare a legii și pentru controlul judiciar.

În plus, ANI colaborează cu parteneri internaționali și rețele de la nivelul UE care facilitează schimbul de bune practici privind implementarea avertizării de integritate și a sistemelor de integritate, în sens larg. Participarea la astfel de rețele consolidează cadrele colaborative și aliniază procesele de aplicare a legii din România cu standardele regionale.

În ansamblu, cooperarea ANI cu alte instituții de integritate reprezintă un aspect intrinsec al mandatului său. Servind drept punct de acces pentru raportările externe și facilitând direcționarea către autoritățile adecvate, ANI ocupă un rol central de coordonare. Calitatea acestei cooperări influențează semnificativ celeritatea și eficacitatea investigațiilor ulterioare, a acțiunilor de aplicare a legii și, în ultimă instanță, responsabilitatea sistemică în cadrul arhitecturii de integritate a României.

Mai mult, deoarece coordonării interinstituționale îi lipsesc transparența sau mecanismele de feedback, avertizorii percep sistemul ca fiind lipsit de receptivitate, chiar și atunci când etapele procedurale sunt îndeplinite sub aspect tehnic.

4.1.3.4. *Eficacitatea (istoricul cazurilor, protecția avertizorilor împotriva represaliilor)*

Evaluarea eficacității cadrului de protecție a avertizorilor de integritate în România presupune examinarea modului în care sistemul funcționează în practică, dacă raportările sunt recepționate și monitorizate în mod substanțial și dacă avertizorii sunt protejați împotriva represaliilor. În calitate de autoritate de raportare externă conform Legii nr. 361/2022, ANI joacă un rol central în ambele dimensiuni: aceasta trebuie să garanteze că raportările conduc la rezultate adecvate și că persoanele raportoare sunt protejate prin garanțiile procedurale stabilite prin lege.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

În ceea ce privește rezultatele operaționale, comunicările publice ale ANI și rapoartele anuale de activitate oferă o perspectivă asupra volumului de raportări recepționate și a serviciilor furnizate. În anul 2024, ANI a raportat primirea unui număr moderat de raportări externe, reflectând rolul Agenției ca una dintre numeroasele autorități desemnate în cadrul ecosistemului de avertizare de integritate. Deși nu toate cifrele detaliate sunt publicate pe portalul dedicat, datele agregate indică faptul că Agenția interacționează cu persoanele fizice prin preluarea raportărilor și prin furnizarea de servicii de consiliere privind drepturile, procedurile și măsurile de protecție.

Cu toate acestea, informațiile publice privind finalitatea cazurilor — cum ar fi numărul de raportări care au condus la investigații formale, acțiuni administrative sau rezultate de aplicare a legii — sunt absente. Lipsa unor rezumate accesibile privind rezultatele obținute face dificilă evaluarea externă a eficacității. O raportare agregată și anonimată pe categorii de cazuri, rezultate și termene ar putea spori transparența și ar demonstra impactul operațional al sistemului.

Protecția împotriva represaliilor constituie un aspect esențial al eficacității. Conform Legii nr. 361/2022, avertizorii care efectuează raportări externe sau interne beneficiază de protecție juridică împotriva oricărei forme de represalii în context profesional. Deși legea prevede acest drept, ANI, în calitate de autoritate externă, este responsabilă pentru informarea persoanelor raportoare cu privire la protecțiile disponibile și, acolo unde este necesar, pentru asistarea acestora în inițierea acțiunilor de protecție.

Eficacitatea protecției depinde nu doar de prevederile legale, ci și de funcționarea practică a mecanismelor de remediere în cazul producerii represaliilor. Textele juridice disponibile sugerează că persoanele supuse represaliilor au acces la căi de atac, incluzând potențiale litigii civile sau administrative; totuși, îndrumările procedurale detaliate și statisticile publicate privind cazurile de protecție soluționate cu succes lipsesc din documentația publică a ANI. Această lacună îngreunează evaluarea caracterului oportun, robust și accesibil al protecției în practică.

Mai mult, modelul actual de sprijin al ANI nu pare să includă servicii psiho-sociale integrate sau o cooperare structurată cu furnizori specializați în asistență psihologică. Acest fapt indică un deficit de capacitate între noțiunea juridică de „sprijin” și realitatea umană complexă documentată în cercetări.

În concluzie, canalul de raportare externă al ANI este operațional și recepționează raportări, iar cadrul legal garantează protecția împotriva represaliilor. Cu toate acestea, informațiile disponibile public privind rezultatele aplicării legii și remediile de protecție sunt limitate, ceea ce complică evaluarea externă a eficacității.

Sistemul românesc pare solid din punct de vedere instituțional, dar vulnerabil în practică la aceleași provocări sistemice identificate la nivel european: remedierea lentă, sprijinul psiho-social limitat și încrederea fragilă. Prin urmare, consolidarea capacității ANI necesită nu doar menținerea independenței formale și a conformității procedurale, ci și consolidarea instrumentelor de protecție rapidă, a serviciilor de sprijin integrate și a unei raportări transparente a rezultatelor, care să demonstreze, în termeni concreți, că avertizorii sunt protejați în mod eficient.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Consolidarea indicatorilor de performanță publicați, a rezumatelor privind rezultatele și a datelor anonimizate privind monitorizarea cazurilor ar spori transparența și ar permite o evaluare mai completă a modului în care sistemul protejează avertizorii și transformă raportările în acțiuni corective.

4.2. Evaluarea capacității autorității competente din Bulgaria

Instituția centrală responsabilă pentru protecția avertizorilor de integritate în Bulgaria este Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP), desemnată drept autoritate națională de raportare externă în temeiul Legii privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări.

Pe lângă CPDP, sistemul implică autorități sectoriale competente, responsabile pentru investigarea raportărilor în domeniile lor respective de activitate, precum și instanțe judecătorești, inspectorate de muncă și organe de aplicare a legii.

Această structură generează un model de preluare centralizată a datelor, coroborat cu funcții descentralizate de investigare și aplicare a legii. Analizele următoare evaluează exclusiv capacitatea Autorității Centrale – CPDP – și nu capacitatea instituțiilor competente reglementate de lege de a desfășura investigații.

4.2.1. Capacitate instituțională

CPDP funcționează ca o autoritate cu mandat multiplu, responsabilitățile privind avertizarea de integritate fiind integrate în funcțiile sale mai vaste de protecție a datelor. Resursele bugetare și umane sunt, în teorie, alocate exclusiv activităților de avertizare, însă acestea se află într-o competiție constantă cu celelalte funcții ale instituției.

Dovezile disponibile indică faptul că limitările de resurse afectează capacitatea autorității de a asigura gestionarea în timp util a raportărilor, monitorizarea eficientă a acestora și o comunicare consecventă cu persoanele raportoare. Absența unor resurse dedicate în mod clar funcțiilor de avertizare limitează scalabilitatea și sustenabilitatea sistemului.

4.2.1.1. Resurse (buget, personal, expertiză pentru gestionarea raportărilor privind avertizările de integritate)

Resurse bugetare

Funcțiile de avertizare de integritate sunt integrate în structura organizațională existentă a CPDP prin crearea unei direcții specializate: Direcția Canalului de Raportare Externă (CRE). Întrucât CPDP a fost înființată și a funcționat timp de peste două decenii (fondată în 2002) ca autoritate centrală pentru protecția datelor la nivel național, aceasta a dezvoltat o expertiză solidă și mecanisme interne funcționale pentru a asigura protecția datelor cu caracter personal și conformitatea cu legislația europeană în domeniu. Totuși, în anul 2023, cadrul legal a instituit o funcție nouă, secundară – cea de Autoritate Centrală pentru protecția avertizorilor de integritate. Această evoluție a generat o competiție pentru resurse cu celelalte funcții de reglementare și a diminuat concentrarea operațională. Dovezile extrase din



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

rapoartele de supraveghere indică întârzieri în soluționarea cauzelor, practici neuniforme de monitorizare a măsurilor subsecvente și limitări în comunicarea cu avertizorii, fapte ce sugerează că volumul de muncă operațional depășește capacitatea disponibilă.

CPDP a înființat o unitate distinctă: Direcția Canalului de Raportare Externă (CRE) începând cu anul 2023. Capacitatea de personal a Direcției Canalului de Raportare Externă (CRE) din cadrul Comisiei pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal este semnificativ limitată. Deși Direcției îi sunt alocate un total de 15 posturi, la momentul evaluării erau ocupate doar 6, inclusiv cel de director. Fluctuația ridicată a personalului și structura de personal incompletă au generat tensiuni operaționale, în special având în vedere spectrul larg de responsabilități atribuite angajaților, care includ gestionarea raportărilor, efectuarea verificărilor, coordonarea cu autoritățile competente și îndeplinirea obligațiilor de raportare la nivel național și al Uniunii Europene.

Nivelul redus al personalului a condus la întârzieri în procesarea raportărilor și a sporit riscul de perturbare a activităților, în special în perioadele de concediu sau absență. În plus, constrângerile de resurse, inclusiv echipamentele tehnice insuficiente și accesul limitat la instrumentele necesare pentru procese de verificare eficiente, subminează suplimentar eficacitatea operațională. Per ansamblu, situația actuală a personalului nu corespunde în mod adecvat volumului de muncă și responsabilităților Direcției, afectând atât eficiența, cât și protecția promptă a avertizorilor de integritate.

Instrumente, canale și infrastructura procesuală

Portalul destinat avertizorilor face parte din site-ul general al CPDP și include îndrumări publice care indică o abordare multicanal pentru raportarea externă și pentru cererile de consiliere/protecție. Pagina principală a CPDP este următoarea: [CPDP](#).

Pagina principală, conținând informații generale, stabilește că raportarea către CPDP se poate realiza online prin intermediul platformei pentru avertizori, prin e-mail, telefonic (cu înregistrarea conversațiilor), prin poștă sau în persoană, cu programare prealabilă. De asemenea, se precizează că CPDP poate oferi consiliere confidențială (la cerere) și asistență în legătură cu protecția împotriva represaliilor. Existența canalelor multiple este relevantă din perspectiva resurselor, deoarece implică cerințe operaționale specifice: personal instruit pentru recepționarea și documentarea rapoartelor telefonice, stocarea securizată a înregistrărilor sau a proceselor-verbale, capacitate de programare pentru întâlnirile față în față și gestionarea securizată a trimiterilor prin e-mail și poștă.

În plus, CPDP este responsabilă pentru coordonarea statistică la nivel de sistem.

Evaluarea capacității generale

Analiza capacității generale a CPDP se bazează pe informații provenite din rapoartele anuale ale Comisiei, cele două rapoarte de audit extern (2024 și 2025) elaborate de Avocatul Poporului, scrisorile oficiale de solicitare de informații adresate Comisiei și răspunsurile respective primite oficial. Auditurile au vizat toate aspectele-cheie ale activității Direcției Canalului de Raportare Externă (CRE) printr-o revizuire la fața locului a activității unității, care a inclus: o analiză a procedurilor și metodelor de recepționare a



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

raportărilor; o evaluare a cooperării/interacțiunii cu autoritățile competente (AC); mecanismele de asigurare a protecției avertizorilor, precum și furnizarea măsurilor de sprijin; sistemul unificat de procesare a rapoartelor „СИГНАЛ” / „REPORT” și alte aspecte ale activității Comisiei, permițând astfel o evaluare a eficacității acestora în gestionarea raportărilor. Evaluarea globală indică existența unor constrângeri specifice legate de schema de personal, fluctuația acută a cadrelor și lipsa de formare a angajaților.

4.2.1.2. Independență (garanții juridice, proceduri de numire, protecție împotriva ingerințelor)

Iată traducerea textului solicitat, realizată într-un registru academic formal, adaptat terminologiei juridice și administrative din domeniul anticorupției și al protecției drepturilor omului.

Cadrul instituțional și independența autorității

Independența constituie cerința fundamentală pentru un canal de raportare externă eficient în cadrul modelului de avertizare de integritate al Uniunii Europene: persoanele raportoare trebuie să aibă certitudinea că autoritatea care primește o raportare nu va fi capturată de interese politice sau organizaționale, că va proteja confidențialitatea și că va acționa cu obiectivitate în etapele de monitorizare a măsurilor subsecvente.

În Bulgaria, cadrul juridic și designul instituțional al Comisiei pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) prevăd o serie de garanții, ridicând în același timp semne de întrebare cu privire la implementarea practică, în special în ceea ce privește procedurile de selecție și numire, precum și problema critică a mandatelor expirate. Designul instituțional și cadrul legal al CPDP oferă mai multe mecanisme de protecție relevante pentru independență, generând totodată întrebări sistemice mai largi, tipice autorităților publice a căror conducere este aleasă prin proceduri parlamentare.

Conform Legii privind protecția datelor cu caracter personal din Bulgaria, Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal este o autoritate de supraveghere independentă, cu activitate permanentă. Materialele instituționale ale CPDP o descriu, de asemenea, ca fiind o autoritate publică independentă, cu guvernare colegială, personalitate juridică și competență națională. Acest statut este esențial deoarece plasează CPDP în afara ierarhiei ministeriale ordinare și o distinge de ministerele de resort sau de inspectoratele subordonate, care pot fi expuse mai direct influenței ierarhice. Structura instituțională publicată a CPDP indică funcționarea acestora ca autoritate națională unică, formată dintr-un președinte și patru membri, cu o administrație organizată în cinci direcții și un efectiv total de 117 posturi, inclusiv cele cinci funcții electivă.

Cadrul juridic și instituțional fundamental privind organizarea CPDP prevede că președintele și membrii sunt aleși de Adunarea Națională, la propunerea Consiliului de Miniștri, pentru un mandat de cinci ani. Publicațiile instituționale ale CPDP descriu direct acest model și identifică Comisia ca fiind un organism colegial, iar nu o autoritate unipersonală. Din perspectiva independenței, acest model prezintă atât puncte forte, cât și riscuri.

Analiza garanțiilor de independență: Puncte forte și riscuri structurale



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Un punct forte rezidă în faptul că CPDP este constituită prin lege ca autoritate de supraveghere independentă, ceea ce îi conferă o separare instituțională formală față de executiv în exercitarea atribuțiilor sale statutare. Acest statut formal este deosebit de relevant în materia avertizării de integritate, deoarece autoritatea externă trebuie să dețină capacitatea de a primi raportări sensibile, de a păstra confidențialitatea și de a adopta decizii procedurale fără ingerințe cotidiene din partea ministerelor sau a entităților reglementate.

Un alt avantaj este structura colegială a Comisiei. O autoritate guvernată în comun de cinci membri aleși poate, cel puțin în principiu, să reducă concentrarea puterii și să creeze mecanisme interne de control în procesul decizional. Structura publicată sugerează, de asemenea, o arhitectură instituțională stabilă, spre deosebire de un aranjament ad hoc integrat într-o unitate temporară.

Cu toate acestea, un risc structural rezidă în faptul că numirea este efectuată de Adunarea Națională la propunerea Consiliului de Miniștri. Acest model nu este neobișnuit pentru autoritățile independente, însă introduce în mod inevitabil un element politic în procesul de selecție a conducerii. Materialele CPDP disponibile public clarifică ruta formală de numire, dar nu oferă, prin ele însele, același nivel de detaliu public privind competiția deschisă, participarea părților interesate sau verificările de neutralitate politică, elemente care ar consolida încrederea în izolarea numirilor de negocierea politică.

Responsabilitate și supraveghere

Independența nu vizează doar procesul de numire, ci și protecția împotriva ingerințelor arbitrare și o responsabilitate echilibrată. În acest sens, cadrul CPDP conține garanții semnificative. Comisia raportează anual Adunării Naționale în temeiul articolului 7(6) din Legea privind protecția datelor cu caracter personal, iar rapoartele sale anuale sunt publicate pe site-ul instituțional. Raportul pe anul 2024 a fost înaintat Parlamentului la 28 martie 2025, raportul pe 2023 fiind, de asemenea, accesibil publicului. Această structură de raportare periodică susține responsabilitatea instituțională prin mecanisme legale, evitând controlul politic informal.

Existența unei raportări anuale extensive susține teza conform căreia CPDP este supusă unei supravegheri structurate, iar nu unei intervenții ad hoc. Rapoartele anuale sunt documente substanțiale și includ secțiuni privind capacitatea organizațională, finanțele, cooperarea internațională și implementarea cadrului de avertizare de integritate. În plus, funcția instituțională de avertizare de integritate face obiectul auditului extern din partea Ombudsmanului Bulgariei, ceea ce adaugă un nivel distinct de revizuire asupra implementării.

Din perspectiva riscurilor de ingerință, echilibrul relevant se stabilește între o supraveghere suficientă pentru a asigura legalitatea, performanța și responsabilitatea, pe de o parte, și garanțiile care împiedică actorii de supraveghere să direcționeze deciziile individuale de gestionare a cazurilor, pe de altă parte. Probele disponibile public documentează rezonabil de bine arhitectura responsabilității, dar oferă mai puțină vizibilitate asupra garanțiilor operaționale granulare, adaptate specific independenței avertizării de integritate, cum ar fi regulile interne de recuzare, barierele de alocare a cauzelor sau registrele de decizii pentru transferurile sensibile.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Codificarea procedurală și sistematizarea

Cadrul CPDP aferent avertizării de integritate prezintă totuși un grad important de codificare procedurală, care poate funcționa ca o garanție practică împotriva ingerințelor arbitrare. CPDP a publicat pe site-ul său un cadru juridic dedicat, incluzând Legea privind protecția avertizorilor, Regulamentul privind activitatea Comisiei și a administrației sale, Ordonanța privind registrul raportărilor și Ghidul metodologic privind primirea, înregistrarea și soluționarea raportărilor. CPDP a adoptat, de asemenea, un formular standard pentru înregistrarea raportărilor și norme formale privind recepționarea și gestionarea acestora.

Acest efort de sistematizare este susținut de raportul anual al CPDP pentru anul 2023, care precizează că autoritatea a creat într-un interval scurt condițiile necesare funcționării sistemului național de avertizare de integritate, inclusiv prin publicarea de materiale explicative și construirea unui sistem informatic dedicat pentru raportarea externă și procesarea datelor, accesibil exclusiv personalului autorizat. Informațiile publice ale CPDP din 2025 indică faptul că autoritatea a continuat să dezvolte proceduri, mecanisme de monitorizare și activități de informare. Conform datelor compilate, Comisia a adoptat îndrumări metodologice, a creat proceduri de monitorizare care impun autorităților sectoriale să raporteze acțiunile întreprinse și a organizat evenimente de formare tematică pentru sectoarele public, privat și neguvernamental.

Limite operaționale și riscuri de sistem

În același timp, mandatul CPDP în materie de avertizare de integritate este profund interconectat cu alte autorități. Descrierile sistemului bulgar arată că CPDP este singurul organism autorizat să primească direct raportări externe, dar acesta trebuie ulterior să redirecționeze raportările către autoritatea competentă din punct de vedere legal în funcție de obiectul cauzei, menținând contactul cu persoana raportoare și solicitând feedback privind măsurile luate. Acest design de tip „hub-and-spokes” (centru și spițe) generează un risc distinct la adresa independenței: chiar dacă CPDP este autonomă instituțional, o raportare poate fi transferată într-un cadru sectorial mai puțin izolat de influențe locale sau administrative. Astfel, funcția de protecție a CPDP depinde nu doar de propria independență, ci și de capacitatea sa de a asigura că transferurile păstrează confidențialitatea și integritatea procedurală.

O problemă practică suplimentară este aceea că independența CPDP nu se traduce automat într-un mandat de protecție robust. Probele specifice indică faptul că CPDP nu deține puteri de investigare asupra fondului multor raportări, nu soluționează cererile privind represaliile și are un efect de pârgheie operațional limitat odată ce raportările sunt transferate. În practică, aceasta înseamnă că independența autorității este mai pronunțată la nivelul recepției, înregistrării, confidențialității și coordonării procedurale, dar mai redusă în ceea ce privește asigurarea rezultatelor de fond pe întregul lanț de avertizare.

În ansamblu, modelul bulgar oferă garanții formale semnificative care susțin independența CPDP. Cu toate acestea, încrederea în independența instituției în chestiuni sensibile ar fi consolidată printr-o mai mare vizibilitate publică a garanțiilor operaționale, inclusiv informații mai clare privind separarea internă a fluxurilor de gestionare a cazurilor, regulile de gestionare a conflictelor de interese și mecanismele



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

utilizate pentru a conserva independența atunci când raportările sunt redirecționate către alte autorități competente.

4.2.2. Guvernanță

4.2.2.1. Răspundere (față de parlament, sistemul judiciar, rapoarte publice, controale interne)

Responsabilitatea (accountability) Comisiei pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) în exercitarea rolului său de autoritate externă pentru avertizarea de integritate se manifestă cu precădere prin obligații formale de raportare, mecanisme de revizuire externă și procese de supraveghere structurate. Aceste mecanisme sunt vizibile în special în trei domenii: raportarea către Adunarea Națională, publicarea rapoartelor anuale de activitate și auditurile externe efectuate de Ombudsman. Un element central al cadrului de responsabilitate al CPDP este obligația de a înainta rapoarte anuale de activitate Adunării Naționale. Aceste rapoarte constituie principalul canal prin care Comisia își prezintă performanța, prioritățile și evoluțiile operaționale. În contextul avertizării de integritate, rapoartele anuale din ultimii ani documentează instituirea și dezvoltarea graduală a sistemului de raportare, incluzând crearea procedurilor, implementarea infrastructurii tehnice și desfășurarea activităților de sensibilizare. Prin urmare, supravegherea parlamentară se exercită nu prin implicarea directă în gestionarea cazurilor, ci prin evaluarea ex post a performanței instituționale și a utilizării resurselor.

Rapoartele anuale funcționează, de asemenea, ca un instrument esențial de transparență și responsabilitate față de public. Acestea oferă informații structurate despre activitățile CPDP în cadrul mandatelor sale, inclusiv protecția avertizorilor, și permit părților interesate externe să evalueze gradul de operaționalizare a cadrului legal. În același timp, nivelul de detaliere referitor la avertizarea de integritate rămâne relativ general, cu un accent mai pronunțat pe dezvoltarea sistemului decât pe rezultate, gestionarea cauzelor sau indicatori de eficacitate. Această abordare limitează capacitatea observatorilor externi de a evalua performanța practică a sistemului.

Un nivel suplimentar de responsabilitate este asigurat prin auditul extern și revizuirea de către Ombudsman, care a examinat implementarea practică a cadrului de avertizare. Aceste audituri oferă o evaluare mai granulară a modului de funcționare a sistemului, incluzând capacitatea instituțională, eficiența procedurală și eficacitatea măsurilor de protecție. Constatările indică o serie de provocări sistemice, cum ar fi întârzierile în procesarea raportărilor, resursele limitate și inconsistențele în practică. În mod semnificativ, auditurile evidențiază discrepanțele dintre cadrul juridic formal și aplicarea sa practică, completând astfel informațiile cu caracter mai general conținute în rapoartele anuale.

Existența unor astfel de mecanisme de revizuire externă contribuie la o structură de responsabilitate mai cuprinzătoare, îmbinând raportarea internă cu evaluarea independentă. Totuși, impactul acestor mecanisme depinde de măsura în care concluziile acestora conduc la îmbunătățiri instituționale și la ajustări de politici publice. Responsabilitatea judiciară face, de asemenea, parte din cadrul general. Deși CPDP nu soluționează litigiile legate de avertizarea de integritate, acțiunile și omisiunile sale pot face obiectul controlului judiciar în temeiul dreptului administrativ general. În plus, în cazurile în care



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

raportările sunt transferate autorităților competente sau conduc la proceduri judiciare, rolul CPDP în gestionarea și transmiterea raportărilor poate fi supus unei examinări indirecte.

Per ansamblu, sistemul de responsabilitate al CPDP este caracterizat printr-o combinație de supraveghere parlamentară, raportare publică și audit extern, care împreună oferă un cadru structurat pentru monitorizarea performanței instituționale. Cu toate acestea, aceste mecanisme operează preponderent la nivel sistemic și oferă o vizibilitate limitată asupra gestionării cazurilor individuale, unde este determinată, în ultimă instanță, eficacitatea protecției avertizorilor.

4.2.2.2. Mecanisme de integritate (coduri de conduită, garanții împotriva utilizării abuzive, reguli privind conflictul de interese)

Integritatea în cadrul CPDP este asigurată preponderent prin aplicarea standardelor generale de administrație publică și a principiilor de protecție a datelor, mai degrabă decât printr-un cadru etic distinct, specific avertizării de integritate. Comisia funcționează sub incidența unor obligații legale care impun imparțialitatea, confidențialitatea și gestionarea lăcită a datelor cu caracter personal, elemente direct relevante pentru procesarea raportărilor de avertizare. Confidențialitatea reprezintă pilonul central al acestor garanții. Cadrul juridic impune ca informațiile referitoare la identitatea persoanei raportoare și conținutul raportărilor să fie protejate pe parcursul întregului proces. În acest sens, CPDP a instituit măsuri procedurale și tehnice pentru a restricționa accesul la astfel de informații, inclusiv prin utilizarea unui sistem informatic dedicat pentru gestionarea raportărilor.

Garanțiile împotriva abuzului de autoritate sunt integrate în mediul de reglementare mai larg aplicabil funcționarilor publici, cuprinzând norme privind conflictele de interese, incompatibilitățile și conduita etică. Deși aceste mecanisme de protecție nu sunt adaptate specific funcțiilor de avertizare de integritate, ele oferă un cadru general care asigură faptul că personalul acționează în conformitate cu principiile imparțialității și integrității.

Supravegherea externă contribuie, de asemenea, la asigurarea integrității. Constatările auditurilor independente, în special cele efectuate de Ombudsman, constituie un control suplimentar asupra funcționării sistemului și ajută la identificarea riscurilor asociate vulnerabilităților procedurale sau limitărilor instituționale.

Per ansamblu, cadrul de integritate al CPDP se bazează pe o combinație de obligații legale, standarde administrative și supraveghere externă, care împreună vizează prevenirea abuzurilor și asigurarea unei gestionări responsabile a raportărilor de avertizare. Cu toate acestea, o mai mare transparență privind procedurile interne și garanțiile operaționale ar consolida încrederea în integritatea sistemului.

4.2.2.3. Transparență (disponibilitatea publică a procedurilor, a deciziilor și a statisticilor privind raportările)

Transparența în cadrul sistemului bulgar de avertizare de integritate este realizată cu precădere prin publicarea instrumentelor juridice, a îndrumărilor procedurale și a rapoartelor anuale, mai degrabă decât prin divulgarea detaliată a informațiilor la nivel de caz.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

CPDP a pus la dispoziție pe site-ul său un set cuprinzător de materiale, incluzând legislația privind avertizarea de integritate, normele secundare, ghidurile metodologice și formularele de raportare. Aceste documente oferă un cadru juridic și procedural clar, sprijinind totodată conformitatea entităților care au obligații legale în acest domeniu.

Rapoartele anuale constituie principala sursă de informații disponibile public cu privire la implementare. Acestea descriu evoluția sistemului de avertizare, inclusiv măsurile organizaționale, activitățile de formare și eforturile de coordonare instituțională. Cu toate acestea, raportarea datelor statistice și a indicatorilor de performanță rămâne limitată, în special în ceea ce privește: numărul și tipologia raportărilor primite, termenele de procesare, rezultatele cauzelor și acțiunile de monitorizare întreprinse de autoritățile competente. Acest fapt limitează măsura în care părțile interesate externe pot evalua eficacitatea și eficiența sistemului.

Absența datelor operaționale detaliate este compensată parțial de mecanismele de revizuire externă, cum ar fi auditurile efectuate de Ombudsman, care oferă o perspectivă suplimentară asupra funcționării sistemului. Cu toate acestea, aceste evaluări sunt periodice și nu substituie necesitatea unei transparențe sistematice și continue.

Din perspectiva persoanelor raportoare, transparența este strâns legată de claritate și previzibilitate. Deși cadrul legal este accesibil publicului, procesul de ansamblu — în special după etapa depunerii unei raportări și transferul acesteia către alte autorități — rămâne mai puțin vizibil. Această carență poate afecta încrederea utilizatorilor și disponibilitatea acestora de a interacționa cu sistemul.

Per ansamblu, CPDP asigură un nivel ridicat de transparență formală prin publicarea materialelor juridice și procedurale, însă transparența operațională rămâne restrictivă, în special în ceea ce privește gestionarea cazurilor, rezultatele obținute și performanța sistemică.

4.2.3. Rolul în cadrul sistemului de integritate

4.2.3.1. Prevenție (promovarea culturii avertizării de integritate, campanii de sensibilizare)

Iată traducerea textului solicitat, adaptată pentru un context academic și profesional, utilizând o terminologie riguroasă în domeniul bunei guvernări și al integrității publice:

Promovarea culturii avertizării de integritate și măsuri de prevenție

Promovarea proactivă a unei culturi a avertizării de integritate și implementarea unor măsuri preventive de sensibilizare constituie elemente esențiale ale unui sistem eficient de protecție a avertizorilor. În Bulgaria, Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP), în calitate de autoritate de raportare externă desemnată prin Legea privind protecția avertizorilor, deține un rol central în diseminarea informațiilor, sprijinirea implementării și încurajarea utilizării mecanismelor de raportare.

Un instrument-cheie în abordarea preventivă a CPDP este secțiunea dedicată avertizării de integritate de pe site-ul său oficial, care oferă acces la cadrul legal, legislația secundară, îndrumările metodologice și formularele de raportare. Acest mediu online funcționează ca principal depozit de informații privind



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

drepturile și obligațiile avertizorilor, incluzând instrucțiuni pentru depunerea raportărilor și ghiduri destinate entităților obligate. Disponibilitatea acestor materiale contribuie la transparență și ajută la diminuarea incertitudinii ce planează asupra procesului de raportare.

Pe lângă resursele digitale, rapoartele anuale ale CPDP indică faptul că această Comisie a întreprins activități de formare și de sensibilizare, vizând cu precădere instituțiile publice și entitățile private obligate să instituie canale de raportare internă. Aceste activități includ seminare, sesiuni de consiliere și diseminarea instrucțiunilor metodologice menite să îmbunătățească conformitatea cu cadrul juridic. Astfel de eforturi sunt deosebit de importante pentru consolidarea capacității instituționale în rândul ofițerilor de raportare desemnați și pentru asigurarea aplicării corecte a procedurilor. Cu toate acestea, dimensiunea preventivă a sistemului bulgar rămâne orientată preponderent către instituții, mai degrabă decât către avertizori. În timp ce entitățile obligate beneficiază de îndrumare și formare, există dovezi comparativ limitate privind campanii de sensibilizare publică pe scară largă care să vizeze potențialele persoane raportoare, cum ar fi angajații, actorii societății civile sau publicul larg. Drept urmare, gradul de cunoaștere a drepturilor avertizorilor și a protecțiilor disponibile rămâne neuniform.

Absența unor strategii de comunicare cu vizibilitate ridicată — precum campanii media coordonate, promovare prin intermediul rețelelor sociale sau parteneriate cu organizații ale societății civile — limitează impactul cultural mai larg al acestui cadru. În practică, avertizarea de integritate în Bulgaria continuă să fie asociată cu riscuri personale și profesionale semnificative, inclusiv teama de represalii și prejudicii aduse reputației.

În plus, funcția preventivă este strâns legată de credibilitatea mecanismelor de protecție. Acolo unde persoanele raportoare percep faptul că nu este garantată pe deplin confidențialitatea sau că protecția împotriva represaliilor este lentă ori incertă, măsurile de sensibilizare singure sunt puțin probabil să genereze încredere. În acest context, dezvoltarea unei culturi a avertizării de integritate necesită nu doar informații și formare, ci și exemple vizibile de protecție eficientă și de aplicare a legii.

Per ansamblu, CPDP a stabilit infrastructura de bază pentru prevenție prin intermediul îndrumărilor și al activităților de informare instituțională. Totuși, dimensiunea preventivă rămâne subdezvoltată sub aspectul impactului societal, fiind necesare eforturi suplimentare pentru a promova avertizarea de integritate ca o activitate legitimă și protejată în întreaga societate bulgară.

4.2.3.2. *Detectare și aplicare (gestionarea raportărilor, investigații, sancțiuni)*

Detectarea și aplicarea legii în cadrul sistemului bulgar de avertizare de integritate se referă la modul în care rapoartele sunt primite, procesate, evaluate și urmărite, precum și dacă acestea duc la acțiuni corective sau de sancțiune. CPDP, în calitate de autoritate centrală externă de raportare, joacă un rol cheie în etapele inițiale ale acestui proces.

Conform cadrului legal, persoanele fizice pot depune rapoarte către CPDP prin canale multiple, inclusiv sisteme electronice de depunere, e-mail, telefon, servicii poștale și raportare personală. Această multitudine de canale sprijină accesibilitatea și reduce barierele în calea raportării, în special în cazurile sensibile.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Odată ce un raport este primit, CPDP este responsabil pentru înregistrarea, evaluarea și clasificarea informațiilor, inclusiv pentru a determina dacă raportul intră în competența sa sau ar trebui transmis către o altă autoritate. Această etapă inițială de evaluare este esențială, deoarece determină calea procedurală ulterioară a cazului. Cu toate acestea, CPDP nu funcționează ca o autoritate de investigare sau de aplicare a legii în raport cu conținutul rapoartelor. În schimb, rolul său este în primul rând procedural și de coordonare. În cazul în care un raport se referă la aspecte care sunt în competența unei alte autorități - cum ar fi inspectoratele muncii, organismele antidiscriminare, agențiile de reglementare sau instituțiile de urmărire penală - CPDP transmite raportul, menținând în același timp contactul cu persoana care a raportat și solicitând informații ulterioare de la autoritatea receptoare.

Acest model creează un lanț de aplicare a legii în mai multe etape, în care detectarea este centralizată, dar investigarea și sancționarea sunt descentralizate. Deși această abordare permite gestionarea specializată a cazurilor, introduce și complexitate și poate duce la întârzieri sau inconsecvențe în urmărirea cazurilor.

În ceea ce privește aplicarea legii, competențele directe ale CPDP sunt limitate. Comisia poate impune sancțiuni administrative în anumite circumstanțe, cum ar fi nerespectarea obligațiilor procedurale sau încălcarea confidențialității. Cu toate acestea, acțiunile de aplicare a legii substanțiale - cum ar fi măsurile disciplinare, sancțiunile de reglementare sau procedurile penale - sunt efectuate de alte autorități competente.

O limitare semnificativă a sistemului este lipsa datelor disponibile publicului privind rezultatele aplicării legii. Rapoartele anuale ale CPDP se concentrează în principal pe dezvoltarea sistemului și activitățile instituționale, cu informații detaliate limitate privind: numărul de rapoarte care au condus la investigații; tipurile de încălcări identificate; sancțiunile impuse; termenele de soluționare a cazurilor. Această lipsă de transparență face dificilă evaluarea eficacității mecanismelor de detectare și aplicare a legii în practică.

În plus, constatările supravegherii indică faptul că ineficiențele procedurale - inclusiv întârzierile în procesarea rapoartelor, etapele administrative multiple și capacitățile limitate de urmărire - pot afecta promptitudinea și calitatea gestionării cazurilor.

Per total, CPDP joacă un rol central în detectarea și transmiterea rapoartelor, dar eficacitatea sa în aplicarea legii depinde în mare măsură de receptivitatea și capacitatea altor autorități. Prin urmare, sistemul se bazează pe coordonarea interinstituțională, care rămâne un factor determinant al performanței generale.

4.2.3.3. Cooperarea cu alte instituții de integritate (de exemplu, agențiile anticorupție, sistemul judiciar)

Cooperarea cu alte instituții de integritate reprezintă o caracteristică fundamentală a cadrului bulgar de avertizare de integritate. CPDP operează în cadrul unui ecosistem instituțional extins, care include



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

organisme de reglementare, autorități de muncă, instituții anti-discriminare, agenții de aplicare a legii și sistemul judiciar.

Cadrul juridic configurează CPDP ca o autoritate centrală de recepție, responsabilă pentru redirectionarea raportărilor către organismul competent în funcție de obiectul cauzei. Această atribuție impune CPDP obligația de a evalua competența jurisdicțională și de a asigura transmiterea raportărilor într-o manieră care să conserve confidențialitatea și integritatea procedurală.

Cooperarea este deosebit de relevantă în cauzele care vizează: conduite infracționale, ce pot fi deferite parchetului; încălcări ale legislației muncii, gestionate de inspectoratele de muncă; cazuri de discriminare, soluționate de organisme specializate în egalitatea de șanse; abateri de reglementare specifice anumitor sectoare, gestionate de autoritățile de supraveghere aferente. Acest sistem instituie un model de tip „recepție și transfer”, în care CPDP funcționează ca nod central ce coordonează fluxul de informații între persoanele raportoare și instituțiile competente.

Deși baza legală pentru cooperare este instituită, implementarea practică generează provocări. Dovezile disponibile indică faptul că: mecanismele de coordonare nu sunt pe deplin standardizate; raportarea măsurilor subsecvente de către autoritățile destinate poate fi inconsistentă; CPDP dispune de o capacitate limitată de a impune conformitatea cu obligațiile de monitorizare. Aceste aspecte afectează atât eficiența, cât și responsabilitatea, deoarece CPDP nu poate asigura întotdeauna procesarea promptă și eficace a raportărilor transmise.

Cooperarea cu sistemul judiciar deține, de asemenea, un rol important. În situațiile în care raportările conduc la proceduri judiciare, modul în care CPDP gestionează informațiile — în special în ceea ce privește confidențialitatea și conformitatea procedurală — poate face obiectul unei examinări riguroase. Cu toate acestea, CPDP nu participă direct la procesul decizional judiciar.

La nivel internațional, CPDP se angajează în cooperarea în cadrul rețelelor europene și participă la schimburi de bune practici referitoare la avertizarea de integritate și protecția datelor. Aceste activități contribuie la alinierea cu standardele Uniunii Europene și sprijină procesul de învățare instituțională.

Per ansamblu, rolul CPDP în materie de cooperare este central, însă limitat din punct de vedere operațional, deoarece depinde de eficacitatea și independența instituțiilor partenere. Calitatea coordonării interinstituționale rămâne un factor determinant care influențează performanța globală a sistemului de avertizare de integritate.

4.2.3.4. *Eficacitatea (istoricul cazurilor, protecția avertizorilor împotriva represaliilor)*

Eficacitatea cadrului bulgar de avertizare de integritate poate fi evaluată prin examinarea măsurii în care raportările sunt procesate în mod substanțial și dacă avertizorii beneficiază de o protecție adecvată împotriva represaliilor.

Rapoartele anuale ale CPDP confirmă faptul că sistemul de avertizare este funcțional, având canale de raportare stabilite și proceduri instituționale implementate. Comisia a depus eforturi considerabile pentru



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

a edifica acest sistem într-un interval relativ scurt, inclusiv prin dezvoltarea infrastructurii tehnice și a materialelor de îndrumare.

Cu toate acestea, datele disponibile public privind rezultatele cazurilor rămân limitate. Deși sunt furnizate informații agregate referitoare la activitățile instituționale, există puține rapoarte detaliate cu privire la: numărul de rapoarte primite și procesate, soluțiile adoptate în cauze, proporția rapoartelor care conduc la acțiuni de aplicare a legii (enforcement) și durata procedurilor. Această absență a unor indicatori de performanță detaliați îngreunează evaluarea eficacității sistemului în practică.

Protecția împotriva represaliilor reprezintă o componentă centrală a eficacității. Deși cadrul legal prevede o astfel de protecție, implementarea sa practică este constrânsă de mai mulți factori: CPDP nu soluționează cererile privind represaliile, mecanismele de protecție depind în mare măsură de căile de atac judiciare, măsurile de protecție provizorii sunt limitate, iar serviciile de sprijin pentru avertizori sunt subdezvoltate. Prin urmare, avertizorii se pot confrunta cu întârzieri în obținerea unor remedii efective, în special în cazurile de represalii legate de raporturile de muncă.

Constatările organismelor de supraveghere indică, de asemenea, faptul că limitările capacității instituționale și ineficiențele procedurale pot afecta soluționarea promptă a rapoartelor și furnizarea protecției. Întârzierile, deficitul de personal și procedurile administrative complexe contribuie la aceste provocări. În plus, contextul mai larg, marcat de un nivel scăzut de încredere instituțională, influențează eficacitatea sistemului. Potențialele persoane raportoare pot manifesta reticență în utilizarea canalelor formale dacă le percep pe acestea ca fiind ineficiente sau riscante.

Per ansamblu, deși sistemul bulgar demonstrează o funcționalitate formală, eficacitatea sa practică rămâne limitată și în curs de consolidare. Cadrul actual oferă baza juridică și instituțională necesară pentru protecția avertizorilor, însă sunt necesare dezvoltări ulterioare pentru a asigura: o gestionare promptă și eficientă a cazurilor, o protecție robustă împotriva represaliilor, o transparență sporită a rezultatelor și o încredere sporită în rândul potențialilor avertizori. Consolidarea acestor elemente va fi esențială pentru transformarea sistemului dintr-un cadru conform din punct de vedere formal într-un mecanism pe deplin operațional și credibil pentru protecția avertizorilor de integritate.



5. Concluziile evaluării procedurilor instituționale pentru instituțiile publice și sectorul privat

Evaluarea procedurilor instituționale privind avertizarea de integritate în România și Bulgaria evidențiază un contrast între sistemele din România, mai dezvoltate din punct de vedere funcțional, dar implementate inegal, și sistemele din Bulgaria, conforme sub aspect formal, însă fragile la nivel operațional.

Proceduri instituționale și capacități interne

În România, majoritatea instituțiilor publice și a entităților private de mari dimensiuni au întreprins demersuri pentru stabilirea procedurilor interne de avertizare, în conformitate cu Directiva UE. Personalul desemnat, canalele de raportare și registrele de evidență a raportărilor sunt, în general, instituite, existând totodată proceduri pentru gestionarea și monitorizarea măsurilor subsecvente. Cu toate acestea, implementarea rămâne neuniformă, înregistrându-se variabilități în ceea ce privește calitatea și funcționalitatea sistemelor de la o instituție la alta. În timp ce unele entități demonstrează posesia unor sisteme operaționale pentru recepționarea și procesarea raportărilor, altele se confruntă cu dificultăți legate de claritatea procedurală, aplicarea consecventă și monitorizarea eficientă. Prin urmare, capacitatea instituțională este moderată, dar fragmentată, reflectând disparitățile în resursele administrative și experiența acumulată.

În Bulgaria, procedurile instituționale sunt definite mai uniform la nivel formal, fiind susținute de o legislație secundară detaliată și de îndrumări metodologice emise de autoritatea centrală. Majoritatea entităților obligate au adoptat proceduri, au desemnat persoane responsabile și au stabilit canale de raportare. Totuși, principala provocare rezidă în implementarea practică, unde instituțiile se confruntă cu întârzieri în înregistrarea cazurilor, practici inconsistente și mecanisme slabe de monitorizare a măsurilor luate. Rezultatul este un sistem complet din punct de vedere structural, dar inconsistent sub aspect operațional și mai puțin fiabil în practică.

Funcționalitatea sistemelor de raportare și cooperarea

România prezintă o funcționalitate relativ superioară în ceea ce privește gestionarea raportărilor și asigurarea măsurilor subsecvente, deși coordonarea cu autoritățile competente poate fi inconsecventă. Mecanismele de cooperare există, însă nu sunt întotdeauna eficiente, în special atunci când cazurile necesită implicarea mai multor organisme sectoriale. Garanțiile de confidențialitate și registrele sunt, în general, implementate, însă eficacitatea acestora depinde de capacitatea instituțională și de gradul de sensibilizare, nefiind pe deplin creditate cu încredere de către avertizori.

În Bulgaria, sistemul este mai centralizat, însă îi lipsește, de asemenea, eficacitatea. Deși canalele de raportare există, apar vulnerabilități funcționale în lanțul de procesare, incluzând întârzieri, feedback limitat oferit avertizorilor și o coordonare deficitară între instituții. Cooperarea cu autoritățile competente constituie un blocaj major, conducând la o gestionare fragmentată a cazurilor și la diminuarea încrederii în sistem.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Confidențialitatea, măsurile de protecție și sensibilizarea

În ambele țări, deși confidențialitatea și măsurile de protecție sunt stabilite formal, aplicarea lor practică este foarte slabă; problemele raportate, cum ar fi cerințele de dezvăluire a identității, subminează încrederea. Măsurile de sensibilizare și informare sunt reglementate consecvent în proceduri, dar nu sunt încă eficiente în practică, limitându-și astfel impactul asupra comportamentului de raportare.

Concluzie comparativă

Per ansamblu, România manifestă o capacitate funcțională mai solidă, deși cu o implementare neuniformă la nivelul entităților. Bulgaria, prin contrast, demonstrează o standardizare formală superioară. Ambele țări prezintă o capacitate practică deficitară, unde ineficiențele procedurale și eșecurile de coordonare limitează semnificativ eficacitatea sistemelor de protecție.

5.1. Concluziile evaluării pentru Romania

5.1.1. Scurtă descriere a rezultatelor pentru indicatorii cercetați

Indicatorul 1 – Există persoane care gestionează raportările, desemnate conform Directivei (UE) 2019/1937. Datele relevă un nivel ridicat de conformitate cu cerința de desemnare a persoanelor responsabile pentru gestionarea raportărilor de avertizare în conformitate cu Legea nr. 361/2022 și Directiva (UE) 2019/1937, având în vedere că aproape toate instituțiile analizate au alocat formal aceste responsabilități.

Indicatorul 2 – A fost adoptată o procedură, conform Directivei (UE) 2019/1937, privind gestionarea raportărilor interne și realizarea acțiunilor subsecvente. Majoritatea entităților analizate au adoptat proceduri interne care reglementează gestionarea raportărilor de avertizare și a acțiunilor subsecvente de monitorizare, ceea ce sugerează un nivel general solid de aliniere procedurală la cerințele legale.

Indicatorul 3 – Domeniul de aplicare personal al procedurii este extins, fiind stabilit conform Directivei (UE) 2019/1937, acoperind: (a) persoanele care au statutul de lucrător, în sensul Articolului 45 alineatul (1) din TFUE, inclusiv funcționarii publici;

(b) persoanele care au statutul de lucrător independent, în sensul Articolului 49 din TFUE;

(c) acționarii și persoanele care fac parte din organul de administrare, de conducere sau de supraveghere al unei întreprinderi, inclusiv membrii neexecutivi, precum și voluntarii și stagiarilor remunerați sau neremunerați;

(d) orice persoană care lucrează sub supravegherea și conducerea contractanților, subcontractanților și furnizorilor.

Majoritatea instituțiilor raportează că domeniul de aplicare personal al procedurilor de avertizare a fost extins la categoriile de raportori definite de legislația națională, incluzând lucrătorii, persoanele care



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

desfășoară activități independente, membrii organelor de conducere, stagiarilor, voluntarii și persoanele care lucrează sub supravegherea contractanților sau furnizorilor, deși persistă cazuri izolate de neimplementare.

Indicatorul 4 – Canale de raportare accesibile și funcționale. Rezultatele indică faptul că cel puțin un canal de raportare accesibil și funcțional a fost stabilit în aproape toate entitățile evaluate, fapt ce demonstrează că infrastructura operațională de bază, necesară pentru transmiterea raportărilor interne, este în mare măsură implementată.

Indicatorul 5 – A fost înființat un registru al raportărilor, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente. Majoritatea instituțiilor au implementat mecanisme de înregistrare a raportărilor de avertizare prin intermediul unor registre dedicate, în conformitate cu cerințele Directivei (UE) 2019/1937 și ale legislației naționale corespunzătoare.

Indicatorul 6: Sistemul pentru recepționarea, înregistrarea, examinarea, efectuarea acțiunilor subsecvente și soluționarea raportărilor este funcțional. Deși existența sistemelor de recepționare, înregistrare, examinare și soluționare a raportărilor este confirmată în majoritatea instituțiilor, o serie de cazuri de implementare parțială sugerează că maturitatea operațională a acestor sisteme se află încă în etapa de dezvoltare.

Indicatorul 7 – Cooperarea eficientă cu autoritățile competente. Nivelul de implementare privind cooperarea cu autoritățile competente este inegal la nivelul entităților analizate; un număr de instituții indică doar o implementare parțială, ceea ce sugerează că mecanismele de coordonare cu autoritățile externe necesită o consolidare suplimentară. În majoritatea cazurilor, s-a raportat că nu au fost primite raportări care să necesite revizuirea sau contribuția altor instituții.

Indicatorul 8: Au fost luate măsuri adecvate pentru îndeplinirea obligației de a menține confidențialitatea identității avertizorilor, a persoanei vizate, precum și a terțelor părți menționate în raportare. Măsuri adecvate vizând garantarea confidențialității identității avertizorilor, a persoanelor vizate și a terților menționați în raportări au fost implementate în multe instituții; totuși, se observă în continuare o implementare parțială în mai multe cazuri, garanțiile de confidențialitate nefiind încă dezvoltate în mod uniform.

Indicatorul 9: Au fost luate măsuri adecvate pentru a asigura alte măsuri de protecție pentru avertizori, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente (de exemplu, pentru România, a fost asigurată la nivelul instituției transparența procedurii de cercetare disciplinară reglementată de Art. 26 din Legea 361/2022). Mai multe instituții raportează o implementare parțială sau absența unor astfel de garanții preexistente, inclusiv a mecanismelor care asigură transparența procedurilor de cercetare disciplinară; având în vedere numărul redus de raportări prevăzute de lege, în cele mai multe cazuri mecanismele respective nici nu au fost utilizate.



Indicatorul 10: La nivelul instituției/companiei au fost luate măsuri de informare și sensibilizare cu privire la prevederile Directivei (UE) 2019/1937, ale legislației naționale subsecvente și ale procedurii instituționale pentru gestionarea raportărilor și protecția avertizorilor. Activitățile de informare și sensibilizare cu privire la procedurile de avertizare și protecția juridică disponibilă avertizorilor reprezintă unul dintre indicatorii implementați cel mai puțin consecvent, mai multe instituții raportând măsuri limitate sau incomplete în acest domeniu.

5.1.2. Concluzii

Prezenta evaluare se bazează pe cercetarea documentară și pe analiza rapoartelor publice publicate de Ministerul Justiției din România, ca urmare a evaluărilor tematice realizate pentru anii 2023 și 2024, privind implementarea cadrului legal referitor la protecția avertizorilor de integritate. Aceste evaluări au examinat măsura în care dispozițiile legislative relevante au fost implementate în cadrul instituțiilor publice centrale și locale, precum și în cadrul întreprinderilor cu capital de stat.

Constatările indică faptul că, per ansamblu, atât entitățile publice, cât și cele private au realizat progrese importante și graduale în alinierea politicilor și procedurilor interne la cerințele stabilite de cadrul legal în vigoare. În special, un număr semnificativ de instituții și companii au stabilit canale de raportare internă, au desemnat formal persoane sau structuri responsabile pentru gestionarea raportărilor și au adoptat norme sau proceduri interne menite să asigure conformitatea cu obligațiile ce decurg din legislația privind protecția avertizorilor.

În același timp, analiza datelor disponibile sugerează că aplicarea practică a acestor mecanisme rămâne relativ limitată. Unul dintre motivele principale ale acestei situații este numărul relativ scăzut de raportări transmise prin canalele interne stabilite de instituțiile și companiile vizate. Utilizarea redusă a acestor mecanisme poate fi explicată prin mai mulți factori, inclusiv nivelul încă limitat de sensibilizare a angajaților cu privire la procedurile de raportare disponibile și la garanțiile oferite de legislație.

Mai mult, rapoartele subliniază faptul că doar un număr relativ mic de instituții au desfășurat activități structurate de sensibilizare sau de formare, menite să informeze angajații cu privire la scopul cadrului de avertizare de integritate, funcționarea sistemelor interne de raportare și protecțiile legale disponibile pentru avertizori. Frecvența și sfera de cuprindere insuficiente ale acestor inițiative pot contribui la utilizarea limitată a canalelor de raportare.

Ca o consecință a numărului relativ mic de raportări și a utilizării practice limitate a sistemelor interne, multe dintre mecanismele de avertizare existente nu au fost încă utilizate într-o măsură care să permită instituțiilor și companiilor să le evalueze exhaustiv eficacitatea operațională. Această situație îngreunează, de asemenea, identificarea potențialelor deficiențe procedurale, a blocajelor operaționale sau a domeniilor în care ar putea fi necesare îmbunătățiri sau ajustări suplimentare ale procedurilor interne.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Per ansamblu, deși etapa actuală a implementării reflectă o tendință pozitivă în ceea ce privește conformitatea formală cu cerințele legislative, consolidarea unei culturi eficiente a avertizării de integritate și testarea practică a mecanismelor existente vor depinde, cel mai probabil, de creșterea gradului de sensibilizare, de o mai mare încredere în sistemele de raportare și de o utilizare mai sistematică a canalelor interne stabilite.

Analiza instituțiilor selectate indică, în general, un nivel ridicat de conformitate formală cu cerințele legale privind protecția avertizorilor de integritate. Majoritatea entităților evaluate au implementat elementele structurale de bază impuse de cadrul legislativ, inclusiv desemnarea persoanelor sau a unităților responsabile pentru gestionarea raportărilor, adoptarea procedurilor interne aliniate la Directivă și stabilirea canalelor de raportare internă. În plus, majoritatea instituțiilor raportează existența registrelor de evidență a raportărilor și a mecanismelor de procesare și soluționare a cazurilor transmise.

În pofida acestui nivel relativ solid de implementare structurală, rezultatele relevă diferențe importante în ceea ce privește profunzimea și maturitatea operațională a acestor mecanisme. Mai mulți indicatori legați de funcționarea eficientă a cadrului de avertizare — cum ar fi cooperarea cu autoritățile competente, stabilirea garanțiilor de confidențialitate și dezvoltarea unor sisteme cuprinzătoare de gestionare a raportărilor — sunt implementați doar parțial în numeroase instituții. Aceste constatări sugerează că, deși infrastructura formală a sistemelor de avertizare a fost în mare parte stabilă, consolidarea lor operațională rămâne inegală între diferitele tipuri de instituții, în special din cauza numărului mic de raportări efectuate. De altfel, în rapoartele publicate de Ministerul Justiției se menționează adesea că unii indicatori sunt imposibil de evaluat din cauza lipsei de practică — având în vedere că nu au fost primite raportări de avertizare.

Mai mult, cercetarea a evidențiat o implementare comparativ mai slabă în domeniile legate de măsurile de protecție și de prevenție deja luate, în special cele care vizează asigurarea protecției avertizorilor împotriva represaliilor și promovarea gradului de sensibilizare a angajaților cu privire la existența și funcționarea mecanismelor de raportare. În mai multe instituții, activitățile de sensibilizare și inițiativele de comunicare internă par a fi limitate sau absente. Acest fapt poate contribui la numărul relativ scăzut de raportări observat în practică și poate afecta nivelul de încredere în canalele de raportare disponibile.

Per ansamblu, constatările sugerează că etapa actuală a implementării reflectă o tranziție lentă de la conformitatea instituțională formală la operaționalizarea practică. Deși cerințele legislative au fost încorporate în mare măsură în structurile și procedurile interne, utilizarea practică limitată a acestor mecanisme înseamnă că multe sisteme nu au fost încă suficient testate pentru a permite o evaluare cuprinzătoare a eficacității lor. Consolidarea activităților de sensibilizare, îmbunătățirea garanțiilor de protecție și încurajarea utilizării practice a canalelor de raportare internă pot reprezenta, prin urmare, priorități-cheie pentru consolidarea cadrului de avertizare de integritate în anii următori.



5.2. Concluziile evaluării pentru Bulgaria

5.2.1. Scurtă descriere a rezultatelor pentru indicatorii cercetați

Indicatorul 1 – Există persoane care gestionează raportările, desemnate conform Directivei (UE) 2019/1937. Datele disponibile indică faptul că un număr semnificativ de instituții publice și entități private au desemnat formal persoane sau unități responsabile pentru gestionarea raportărilor de avertizare, în conformitate cu cerințele Legii privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări. Rapoartele anuale ale CPDP confirmă faptul că majoritatea entităților obligate s-au conformat acestei cerințe, în special organizațiile de mari dimensiuni. Cu toate acestea, implementarea practică variază, iar în unele cazuri persoanele desemnate exercită aceste funcții în paralel cu alte atribuții, ceea ce poate afecta eficacitatea gestionării raportărilor.

Indicatorul 2 – A fost adoptată o procedură, conform Directivei (UE) 2019/1937, privind gestionarea raportărilor interne și realizarea acțiunilor subsecvente. Majoritatea entităților au adoptat norme și proceduri interne care reglementează recepționarea, înregistrarea și monitorizarea măsurilor subsecvente raportărilor de avertizare. Îndrumările CPDP și legislația secundară au contribuit la standardizarea acestor proceduri. Cu toate acestea, profunzimea și calitatea procedurilor diferă între instituții. În unele cazuri, procedurile păstrează un caracter formal și nu sunt susținute de ghiduri operaționale detaliate sau de o capacitate internă adecvată.

Indicatorul 3 – Domeniul de aplicare personal al procedurii este extins, fiind stabilit conform Directivei (UE) 2019/1937, acoperind: (a) persoanele care au statutul de lucrător, în sensul Articolului 45 alineatul (1) din TFUE, inclusiv funcționarii publici; (b) persoanele care au statutul de lucrător independent, în sensul Articolului 49 din TFUE; (c) acționarii și persoanele care fac parte din organul de administrare, de conducere sau de supraveghere al unei întreprinderi, inclusiv membrii neexecutivi, precum și voluntarii și stagiarilor remunerați sau neremunerați; (d) orice persoană care lucrează sub supravegherea și conducerea contractanților, subcontractanților și furnizorilor.

Majoritatea instituțiilor raportează că procedurile lor interne acoperă categoriile de persoane raportoare definite de lege, inclusiv angajații, lucrătorii independenți, stagiarilor și persoanele care lucrează sub supravegherea contractanților sau furnizorilor. Totuși, gradul de cunoaștere practică a acestui domeniu de aplicare extins rămâne limitat, iar anumite categorii — cum ar fi facilitatorii sau terțele părți — nu sunt recunoscute în mod constant în procesul de implementare.

Indicatorul 4 – Canale de raportare accesibile și funcționale. Rapoartele anuale ale CPDP indică faptul că majoritatea entităților au stabilit cel puțin un canal de raportare internă, incluzând adesea sisteme de transmitere electronică, adrese de e-mail sau persoane de contact desemnate. Deși infrastructura de bază este în mare parte instituită, accesibilitatea și ușurința în utilizare variază. În unele cazuri, canalele de raportare nu sunt suficient de vizibile sau credibile, ceea ce afectează utilizarea lor practică.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

Indicatorul 5 – A fost înființat un registru al raportărilor, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente. Majoritatea instituțiilor au implementat mecanisme de înregistrare a raportărilor de avertizare, inclusiv registre sau sisteme electronice, în conformitate cu cerințele legale. CPDP a furnizat modele și îndrumări pentru a sprijini acest proces. Cu toate acestea, au fost observate discrepanțe în gestionarea datelor și în practicile de raportare, ceea ce indică faptul că sistemele de evidență nu sunt încă pe deplin standardizate sau fiabile.

Indicatorul 6: Sistemul pentru recepționarea, înregistrarea, examinarea, efectuarea acțiunilor subsecvente și soluționarea raportărilor este funcțional. Deși sistemele pentru recepționarea, înregistrarea și procesarea raportărilor sunt instituite formal, eficacitatea lor operațională rămâne neuniformă. Dovezile din practica CPDP și constatările de audit indică: întârzieri în procesarea raportărilor; etape administrative multiple în gestionarea corespondenței; capacitate limitată de a monitoriza cazurile în timp real; dependența de resurse umane limitate. Acești factori sugerează că maturitatea operațională a sistemului este încă în curs de dezvoltare.

Indicatorul 7 – Cooperarea eficientă cu autoritățile competente. Cooperarea cu autoritățile competente este reglementată formal, CPDP acționând ca punct central pentru recepționarea și redirecționarea raportărilor. Cu toate acestea, în practică: mecanismele de coordonare nu sunt pe deplin dezvoltate; monitorizarea măsurilor de către autoritățile competente nu este întotdeauna consecventă; supravegherea rezultatelor rămâne limitată. Acest lucru indică o implementare parțială a unor mecanisme de cooperare eficiente.

Indicatorul 8: Au fost luate măsuri adecvate pentru îndeplinirea obligației de a menține confidențialitatea identității avertizorilor, a persoanei vizate, precum și a terțelor părți menționate în raportare. Majoritatea instituțiilor raportează implementarea garanțiilor de confidențialitate, inclusiv canale de raportare securizate și acces restricționat la informații. Totuși, implementarea rămâne neuniformă: practicile de confidențialitate nu sunt aplicate constant; lacunele procedurale pot expune informații de identificare; apar provocări practice în cazurile care implică autorități multiple. Aceasta sugerează că garanțiile de confidențialitate nu sunt încă dezvoltate în mod uniform.

Indicatorul 9: Au fost luate măsuri adecvate pentru a asigura alte măsuri de protecție pentru avertizori, conform Directivei (UE) 2019/1937 și legislației naționale subsecvente. Implementarea măsurilor de protecție extinse — în special a celor legate de protecția împotriva represaliilor — rămâne limitată. În multe cazuri, reprezentanții organizațiilor raportează că: mecanismele există formal, dar nu au fost testate în practică; dependența de căile de atac judiciare limitează protecția imediată; intervenția administrativă este restrânsă. În consecință, garanțiile de protecție sunt doar parțial operaționale.

Indicatorul 10: La nivelul instituției/companiei au fost luate măsuri de informare și sensibilizare cu privire la prevederile Directivei (UE) 2019/1937, ale legislației naționale subsecvente și ale procedurii



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

instituționale pentru gestionarea raportărilor și protecția avertizorilor. Activitățile de informare și sensibilizare reprezintă unul dintre cele mai deficitare domenii ale implementării. Atât rapoartele anuale ale CPDP, cât și răspunsurile entităților obligate indică faptul că: au fost desfășurate foarte puține activități de formare și informare, vizând în principal entitățile obligate; comunicarea direcționată către potențialii avertizori rămâne limitată; gradul de conștientizare în rândul angajaților este relativ scăzut. Aceasta contribuie la utilizarea limitată a canalelor de raportare în practică.

5.2.2. Concluzii

Prezenta evaluare se bazează pe cercetarea documentară și pe analiza rapoartelor publice publicate de CPDP în anii 2023, 2024 și 2025, precum și pe rapoartele de audit extern independent pentru anii 2023 și 2024, publicate de instituția națională competentă, privind implementarea cadrului legal referitor la protecția avertizorilor de integritate.

Constatările indică existența unui nivel general ridicat de conformitate formală cu cadrul legal care reglementează protecția avertizorilor în Bulgaria. Majoritatea instituțiilor au stabilit elementele structurale necesare, inclusiv desemnarea persoanelor responsabile, instituirea canalelor de raportare internă și a normelor procedurale.

Cu toate acestea, aplicarea practică a acestor mecanisme rămâne limitată. Numărul relativ scăzut de raportări de avertizare sugerează că sistemul nu a fost încă testat suficient în practică, ceea ce îngreunează evaluarea eficacității sale operaționale.

Gradul redus de sensibilizare, nivelul scăzut de încredere și complexitatea procedurală par a fi factorii-cheie care contribuie la subutilizarea mecanismelor de raportare. În plus, o serie de domenii — precum garanțiile de confidențialitate, cooperarea cu autoritățile competente și protecția împotriva represaliilor — rămân doar parțial implementate.

Per ansamblu, sistemul bulgar se află într-o fază de tranziție, evoluând de la conformitatea formală către operaționalizarea practică. În pofida faptului că cerințele legale formale au fost încorporate în infrastructura și procedurile interne, în special în cadrul instituțiilor publice, numărul redus de raportări demonstrează deficiențe în ceea ce privește cunoștințele și gradul de conștientizare ale potențialelor persoane raportoare, lipsa de încredere în sistemul de monitorizare a măsurilor subsecvente și, în mod critic, vulnerabilități în implementarea practică a măsurilor de protecție și sprijin. Consolidarea acțiunilor de sensibilizare, îmbunătățirea eficienței procedurale și intensificarea măsurilor de protecție vor fi esențiale pentru asigurarea eficacității cadrului legal în practică.



6. Evaluarea protecției privind avertizarea de integritate în cazurile de hărțuire sexuală și alte fapte de discriminare de gen

6.1. România

Cadrul juridic și instituțional din România poate, în principiu, să asigure protecția persoanelor care semnalează hărțuirea sexuală și alte forme de discriminare bazată pe gen, însă protecția efectivă depinde de (i) modalitatea în care aceste abateri sunt încadrate drept „încălări ale legii” sub egida regimului avertizării de integritate și (ii) posibilitatea reclamantilor de a accesa remedii rapide, centrate pe supraviețuitor, înainte de apariția represaliilor și a victimizării secundare.

În ceea ce privește dreptul material, hărțuirea sexuală și discriminarea de gen sunt interzise explicit în România printr-un corpus distinct de legislație privind egalitatea și combaterea discriminării, în special prin Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și hărțuirea, precum și prin Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, împreună cu normele de aplicare aferente. Aceste instrumente definesc hărțuirea sexuală ca formă de discriminare și instituie mecanisme dedicate de sesizare, sancțiuni administrative și remedii judiciare. Prin urmare, acestea oferă o calificare juridică clară a unei astfel de conduite ca fiind ilicită și pasibilă de acțiune în justiție conform dreptului român.

Totuși, problema dacă dezvoltările privind hărțuirea sexuală și discriminarea de gen beneficiază de protecția avertizorilor în temeiul Legii nr. 361/2022 este mai complexă și depinde de interpretarea domeniului de aplicare material al respectivei legi. Deși Legea 361/2022 face referire generică la raportarea „încălărilor legii” într-un context profesional, analiza raportului indică faptul că tehnica legislativă, în special trimiterea la Anexa 2 și structura domeniilor enumerate, creează ambiguitate cu privire la caracterul ilustrativ sau limitativ al domeniului de aplicare. În practică, Agenția Națională de Integritate (ANI), în calitate de principală autoritate de raportare externă, pare să aplice o interpretare relativ restrictivă a domeniului material, concentrându-se preponderent pe încălcări legate de integritate, corupție, achiziții publice, gestionarea financiară a fondurilor publice și domenii strâns aliniate cu dreptul Uniunii Europene sau cu interese financiare de ordin public.

Sub o astfel de interpretare restrictivă, hărțuirea sexuală și discriminarea de gen nu sunt tratate automat ca făcând parte din cadrul avertizării de integritate, decât dacă pot fi încadrate drept încălcări conectate la unul dintre domeniile enumerate sau ca încălcări sistemice care afectează interese publice mai largi. În consecință, deși hărțuirea și discriminarea sunt clar ilicite conform legislației privind egalitatea, raportările privind aceste aspecte pot fi tratate cu prioritate drept petiții de dreptul muncii sau plângeri împotriva discriminării, mai degrabă decât ca dezvoltări protejate ale avertizorilor de integritate. Această interpretare administrativă restrictivă generează consecințe practice. Deși textul Legii 361/2022 ar putea susține o înțelegere mai largă, în care orice încălcare a legislației naționale într-un context profesional să fie eligibilă pentru protecție, practica instituțională actuală nu reflectă în mod constant o astfel de abordare extensivă. Rezultă că regimul avertizării de integritate nu funcționează întotdeauna ca un



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

mecanism exhaustiv de protecție împotriva represaliilor pentru faptele comise pe criterii de gen. În schimb, persoanele care raportează hărțuirea sexuală sau discriminarea de gen se pot vedea nevoite să se bazeze preponderent pe mecanisme specifice sectorului egalității de șanse, fără a beneficia de garanțiile procedurale suplimentare și de inversarea sarcinii probei prevăzute de cadrul avertizării de integritate.

În acest context, protecția celor care raportează hărțuirea sexuală sau discriminarea de gen în România depinde nu doar de caracterul ilicit al conduitei subiacente, ci și de modul în care ANI și alte autorități competente interpretează domeniul de aplicare material al Legii 361/2022. Acolo unde domeniul de aplicare este aplicat restrictiv, incidența protecției a regimului avertizării de integritate rămâne incertă și potențial limitată pentru dezvoltările privind discriminarea de gen.

Mai mult, protecția avertizorilor reprezintă doar o parte a rețelei de siguranță. În România, victimele și martorii hărțuirii sexuale dispun, de regulă, de rute paralele: proceduri interne (angajator), organisme administrative externe (în special CNCD pentru plângeri privind discriminarea/hărțuirea), litigii de muncă și, după caz, proceduri penale. Această suprapunere poate fi utilă, dar poate genera și fragmentare: avertizorii pot avea incertitudini dacă dețin calitatea principală de „reclamanți” conform legislației privind egalitatea, de „persoane raportoare” conform legii avertizării de integritate, sau ambele. Această distincție este relevantă deoarece fiecare rută presupune standarde de probă, termene, practici de confidențialitate și remedii diferite.

Din punct de vedere instituțional, Agenția Națională de Integritate (ANI) constituie canalul extern esențial pentru avertizarea de integritate conform Legii 361/2022, oferind multiple modalități de raportare (portal, e-mail, telefon, poștă, prezență fizică) și informații privind diferențele dintre raportarea nominală și cea anonimă. Totuși, interpretarea ANI privind domeniul de aplicare material al legii este restrictivă, iar instituția nu consideră raportările privind hărțuirea sexuală și alte forme de discriminare de gen drept avertizări de integritate conform legii naționale. Mai mult, ANI nu este un organism specializat în egalitatea de gen. În practică, raportările privind hărțuirea sexuală/discriminarea de gen pot necesita direcționarea către autoritățile competente (de exemplu, CNCD, inspecția muncii, unități de parchet, autorități de reglementare sectoriale).

Principala vulnerabilitate practică este reprezentată de represalii și de „victimizarea secundară”. Datele privind avertizarea de integritate la nivelul UE (inclusiv în România) evidențiază tipare de ostilitate procedurală, tăcere, strategii de discreditare și represalii adaptate profilului avertizorului, inclusiv genului și statutului social — ceea ce sugerează că dinamica de putere bazată pe gen pot modela forma represaliilor. Atunci când abaterea subiacentă este hărțuirea sexuală, riscurile de represalii sunt adesea amplificate de stigmatizare, rușine, atacuri la reputație și tentative de a cataloga avertizorul drept „problematic” sau „nedemn de încredere”. Acest aspect este congruent cu concluziile generale conform cărora hărțuirea la locul de muncă (mobbing), izolarea și includerea pe „liste negre” pot fi utilizate ca forme „subtile” de represalii, pe care interdicțiile legale formale reușesc cu greu să le surprindă sau să le remedieze în timp util.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

O a doua problemă practică vizează încrederea și sub-raportarea. Ratele scăzute de raportare în medii sensibile, cum ar fi universitățile, ilustrează existența barierelor (teamă, stigmatizare, dualitate și consecințe). Un raport de cercetare realizat de studenți din România a indicat un număr extrem de redus de plângeri înregistrate pe parcursul mai multor ani în universitățile publice, inclusiv pentru hărțuire sexuală.

În cele din urmă, jurisprudența mai largă a României în materia drepturilor omului subliniază mizele acestui domeniu. Documentele de executare ale Consiliului Europei includ un caz referitor la eșecul statului de a gestiona eficient acuzațiile de hărțuire sexuală la locul de muncă, evidențiind faptul că un răspuns instituțional ineficient poate atrage probleme grave privind drepturile fundamentale. Acest context consolidează argumentul conform căruia protecția avertizorilor, în special pentru hărțuirea sexuală, trebuie evaluată nu doar prin disponibilitatea canalelor formale, ci prin măsura în care instituțiile oferă protecție și monitorizare eficientă.

6.2. Bulgaria

Cadrul juridic și instituțional din Bulgaria poate, în principiu, să protejeze persoanele care raportează hărțuirea sexuală și alte forme de discriminare bazată pe gen. Totuși, la fel ca în alte jurisdicții, eficacitatea acestei protecții depinde de (i) măsura în care o astfel de conduită este recunoscută ca făcând parte din domeniul de aplicare material al legii avertizării de integritate și (ii) capacitatea sistemului instituțional de a oferi protecție promptă, credibilă și practică împotriva represaliilor, într-un context marcat de limitări structurale.

În ceea ce privește dreptul material, hărțuirea sexuală și discriminarea de gen sunt interzise explicit prin legislația anti-discriminare din Bulgaria, care tratează hărțuirea — inclusiv hărțuirea sexuală — drept o formă de discriminare și prevede remedii administrative și judiciare. Acest fapt garantează că o astfel de conduită poate face obiectul unei acțiuni în justiție. Problema mai complexă este dacă dezvăluirile referitoare la aceste abateri beneficiază de protecția avertizorilor în temeiul *Legii privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări*.

Legea bulgară a avertizării de integritate adoptă o formulare relativ largă, acoperind încălcările legislației naționale care amenință sau prejudiciază interesul public. În principiu, această formulare ar putea include raportările de hărțuire sexuală sau discriminare de gen sistemică, în special atunci când acestea scot la iveală încălcări repetate, abuz de putere sau eșecuri structurale în cadrul organizațiilor. Un raport recent, intitulat „Puterea din umbră: Egalitatea ca motor al afacerilor sustenabile”, publicat de Fundația Bulgară pentru Afaceri și Drepturile Omului, indică faptul că funcționarea practică a sistemului, în special în ceea ce privește canalele de raportare internă, nu reflectă consecvent o astfel de interpretare extensivă și nu oglindește barierele considerabile și specifice legate de raportarea hărțuirii sexuale și a altor abateri de gen.

O caracteristică structurală centrală a modelului bulgar este desemnarea Comisiei pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) ca autoritate unică de raportare externă. Deși acest lucru asigură un punct de intrare centralizat, CPDP funcționează în principal ca un „portar” (*gatekeeper*) procedural,



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

primind raportările și redirecționându-le către autoritățile competente, în loc să investigheze fondul acestora sau să ofere o protecție completă. Acest design instituțional are implicații majore pentru dezvăluirile bazate pe gen. Raportările de hărțuire sexuală sau discriminare riscă să fie redirecționate către alte organisme (de exemplu, autorități pentru egalitate de șanse sau de muncă), ceea ce înseamnă că avertizorii ar putea să nu beneficieze pe deplin de garanțiile procedurale ale regimului avertizării de integritate.

Raportul subliniază că, în pofida existenței procedurilor, ghidurilor și canalelor de raportare, sistemul bulgar „nu funcționează încă eficient” în ceea ce privește protecția avertizorilor, în mare parte din cauza limitărilor puterilor și rolului operațional al CPDP. Aceste limitări sunt deosebit de relevante în cazurile de hărțuire sexuală, unde intervenția rapidă, confidențialitatea și protecția împotriva represaliilor sunt critice. O slăbiciune majoră vizează protecția împotriva represaliilor. Deși CPDP poate impune sancțiuni administrative pentru anumite încălcări (inclusiv pentru acțiuni întreprinse împotriva avertizorilor), aceasta nu are competența de a determina sau de a remedia represaliile, sarcină ce rămâne exclusiv în jurisdicția instanțelor. Această dependență de procedurile judiciare generează întârzieri și poveri procedurale care sunt deosebit de problematice în cazurile sensibile, cum este hărțuirea sexuală, unde represaliile apar adesea rapid și informal (de exemplu, excluderea de la locul de muncă, prejudicierea reputației sau presiunea de a demisiona).

Raportul identifică, de asemenea, lacune semnificative în mecanismele de sprijin. CPDP nu oferă asistență juridică, consiliere sau sprijin psihologic, iar rolul său se limitează la explicarea procedurilor sau la îndrumarea persoanelor către servicii externe. Mai larg, Bulgaria este citată ca exemplu de sistem în care autoritatea centrală nu dispune nici de mandatul, nici de capacitatea de a oferi asistență practică directă, lăsând avertizorii dependenți de structuri externe de sprijin fragmentate. Acest lucru este deosebit de problematic pentru victimele hărțuirii sexuale, care pot necesita sprijin specializat și protecție împotriva victimizării secundare.

O altă limitare importantă vizează accesul la protecție prin modalitățile de raportare. Conform legislației bulgare, raportările anonime nu sunt tratate drept dezvăluiri protejate ale avertizorilor. Aceasta creează o barieră semnificativă în calea raportării hărțuirii sexuale și a discriminării de gen, unde teama de expunere, stigmatizarea și represaliile sunt adesea factori decisivi. În astfel de contexte, imposibilitatea de a se baza pe raportarea anonimă protejată poate descuraja complet dezvăluirile.

Raportul subliniază, de asemenea, fragmentarea instituțională și provocările de coordonare. Deși CPDP asigură monitorizarea procedurală prin solicitarea de feedback de la autoritățile competente privind acțiunile întreprinse, aceasta are un efect de pârghe operațional limitat odată ce cazurile sunt redirecționate și nu poate garanta un tratament consecvent la nivelul tuturor autorităților. Această fragmentare oglindește tiparele observate în alte țări și creează incertitudine pentru avertizori, care pot să nu știe dacă sunt tratați cu prioritate drept avertizori de integritate, reclamantși împotriva discriminării sau solicitanți în temeiul legislației muncii.

În plus, sistemul suferă din cauza aplicării limitate a legii și a unei abordări de reglementare preponderent „blânde” (*soft*). Autoritățile tind să prioritizeze recomandările și îndrumările în detrimentul sancțiunilor,



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

iar puterile de aplicare a legii sunt rareori exercitate în practică. Deși abordările cooperante pot sprijini conformitatea, acestea pot fi insuficiente pentru a descuraja represaliile sau pentru a asigura răspunderea în cazuri grave, cum este hărțuirea sexuală.

În cele din urmă, contextul mai larg de guvernare joacă un rol critic. Raportul identifică un deficit pronunțat de încredere în instituțiile publice din Bulgaria, ceea ce subminează eficacitatea mecanismelor de avertizare. Într-un astfel de mediu, potențialii avertizori pot percepe canalele de raportare ca fiind nefiabile sau riscante, în special în cazurile sensibile care implică abateri bazate pe gen. Acest deficit de încredere contribuie la sub-raportare, consolidează temerile de represalii și limitează capacitatea sistemului de a funcționa ca un mecanism de protecție credibil.

Per ansamblu, deși cadrul legal din Bulgaria este capabil formal să acopere hărțuirea sexuală și discriminarea de gen în sfera protecției avertizorilor, eficacitatea sa practică rămâne limitată. Combinația dintre o autoritate centrală cu rol de „portar”, lipsa puterilor de investigare și remediere, structurile de sprijin slabe, restricțiile privind raportarea anonimă și deficitul general de încredere instituțională înseamnă că regimul avertizării de integritate nu funcționează încă ca un cadru de protecție robust și fiabil pentru dezvăluirile bazate pe gen. Drept urmare, persoanele care raportează astfel de abateri sunt susceptibile să se bazeze în principal pe mecanismele specifice sectorului egalității și legislației muncii, beneficiind de un sprijin doar parțial și incert din partea sistemului de avertizare.



7. Concluzii și recomandări

7.1. Concluzii

Evaluarea comparativă a cadrelor de protecție a avertizorilor de integritate din România și Bulgaria relevă faptul că ambele țări au realizat progrese semnificative în transpunerea formală a Directivei (UE) 2019/1937 și în stabilirea unor sisteme juridice și instituționale cuprinzătoare. Totuși, eficacitatea acestor cadre de reglementare diferă considerabil, ambele state confruntându-se cu provocări distincte, dar la fel de importante, legate de claritatea legislativă, capacitatea instituțională și implementarea practică.

O primă concluzie generală este aceea că **conformitatea formală nu se traduce automat în protecție efectivă**. Bulgaria demonstrează un nivel ridicat de aliniere legislativă cu Directiva, incluzând un domeniu de aplicare material extins și o legislație secundară detaliată. Cu toate acestea, sistemul său rămâne fragil din punct de vedere operațional din cauza unui design instituțional deficitar, a responsabilităților fragmentate și a unei capacități limitate de aplicare a legii. În contrast, România prezintă o arhitectură instituțională mai coerentă, centrată în jurul Agenției Naționale de Integritate, însă suferă de ambiguități juridice, transpunere parțială și inconsistențe care pot submina predictibilitatea și încrederea în sistem.

În al doilea rând, **lacunele în implementare reprezintă o slăbiciune critică în ambele țări**, deși sub forme diferite. În Bulgaria, autoritatea centrală nu dispune de puteri de investigare și funcționează în principal ca intermediar administrativ, ceea ce generează întârzieri, o coordonare slabă și o răspundere limitată. În România, deși capacitatea instituțională este relativ mai solidă, implementarea este constrânsă de proceduri insuficient detaliate, măsuri de sprijin limitate și mecanisme de sancționare neclare. Aceste deficiențe reduc accesibilitatea practică a protecției și pot descuraja raportarea.

În al treilea rând, **confidențialitatea și protecția împotriva represaliilor rămân domenii problematice**. Deși ambele cadre juridice garantează formal confidențialitatea, provocările practice persistă. În Bulgaria, avertizorilor li se solicită adesea în practică să își dezvăluie identitatea, fapt ce contravine Directivei și subminează încrederea. În România, garanțiile de confidențialitate nu sunt pe deplin aliniate cu condițiile cumulative ale Directivei, creând o potențială incertitudine juridică. În plus, aplicarea prevederilor împotriva represaliilor este deficitară în ambele țări, bazându-se în mare măsură pe proceduri judiciare care pot fi îndelungate și inaccesibile.

În al patrulea rând, **mecanismele de sprijin pentru avertizori sunt subdezvoltate în ambele state**. Deși există forme de bază de sprijin juridic și informațional, niciuna dintre țări nu oferă un sistem cuprinzător care să includă asistență psihologică, sprijin financiar sau servicii de consiliere structurate. Această lacună este deosebit de semnificativă având în vedere riscul ridicat de represalii perceput și barierele socio-culturale în calea raportării, inclusiv teama de prejudicii aduse reputației și încrederea scăzută a publicului în instituții.

În al cincilea rând, analiza evidențiază **nivelul scăzut de sensibilizare a publicului și barierele socio-culturale persistente** ca provocări transversale esențiale. Nivelurile ridicate de corupție percepută, combinate cu incertitudinea larg răspândită privind canalele de raportare și teama de represalii,



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

contribuie la sub-raportare în ambele țări. Acest lucru indică faptul că reformele juridice și instituționale singure sunt insuficiente fără eforturi paralele de schimbare a percepțiilor publice și de creștere a gradului de conștientizare.

În cele din urmă, ambele sisteme demonstrează că **protecția avertizorilor de integritate se află încă într-o fază de consolidare**. Ajustările legislative, procesele de învățare instituțională și eforturile de consolidare a capacității sunt în desfășurare, însă niciuna dintre țări nu a atins încă un sistem pe deplin matur și eficient, aliniat cu cele mai bune practici internaționale.

7.2. Recomandări

Pentru a aborda provocările identificate și pentru a consolida protecția avertizorilor de integritate în România și Bulgaria, se propune un set de recomandări specifice și complementare.

1. Îmbunătățirea clarității juridice și a alinierii cu Directiva

- **România** ar trebui să priorizeze revizuirea cadrului legislativ pentru a elimina ambiguitățile, în special în ceea ce privește domeniul de aplicare material, condițiile de divulgare publică, garanțiile de confidențialitate și prevederile privind răspunderea. O redactare clară, precisă și coerentă este esențială pentru a asigura certitudinea juridică și pentru a consolida încrederea potențialilor avertizori.
- **Bulgaria** ar trebui să continue rafinarea legislației pentru a asigura coerența între normele primare și cele secundare și pentru a clarifica standardele procedurale.

2. Consolidarea designului instituțional și a mecanismelor de coordonare

- **Bulgaria** ar trebui să reconsidere rolul și mandatul autorității centrale, sporindu-i puterile de investigare și de aplicare a legii sau stabilind mecanisme de coordonare mai solide cu autoritățile competente. Ar trebui introduse protocoale clare de cooperare, schimb de informații și responsabilitate pentru a reduce fragmentarea.
- **România** ar trebui să consolideze coordonarea dintre ANI și autoritățile sectoriale pentru a asigura o monitorizare consecventă a măsurilor subsecvente și pentru a evita duplicarea sau lacunele în gestionarea raportărilor.

3. Consolidarea mecanismelor de aplicare și sancționare

Ambele țări ar trebui să consolideze caracterul eficient, proporțional și descurajator al sancțiunilor.

- **România** ar trebui să își extindă regimul sancționar pentru a include tentativele de a împiedica raportarea, să clarifice criteriile pentru sancțiunile privind represaliile și să extindă răspunderea la persoanele juridice.



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

- **Bulgaria** ar trebui să se concentreze pe aplicarea efectivă a sancțiunilor, asigurându-se că organismele de control monitorizează activ conformitatea și impun penalități acolo unde este necesar.

4. Dezvoltarea unor sisteme cuprinzătoare de sprijin pentru avertizori

O prioritate majoră pentru ambele țări este stabilirea unor mecanisme de sprijin integrate. Acestea ar trebui să includă consiliere juridică gratuită și independentă, consiliere psihologică și, unde este cazul, asistență financiară. Serviciile de sprijin instituționalizate, care să implice instituții publice, dar și organizații ale societății civile, ar îmbunătăți semnificativ accesul la protecție și ar reduce riscurile personale asociate raportării.

5. Consolidarea în practică a confidențialității și a garanțiilor de protecție

Ambele țări ar trebui să se asigure că identitatea este garantată nu doar prin lege, ci și aplicată consecvent în practică. Mai mult, ar trebui introduse mecanisme de formare și monitorizare pentru a asigura conformitatea la nivel instituțional.

- **Bulgaria** ar trebui să elimine cerințele informale de dezvoltare a identității.
- **România** ar trebui să încorporeze explicit toate garanțiile Directivei în prevederile sale legale și să clarifice cerințele pentru procedurile instituționale, asigurându-se că o raportare a unui avertizor nu este comunicată întregii ierarhii.

6. Investiții în consolidarea capacității și în formare

Ar trebui implementate programe de formare continuă pentru funcționarii publici, ofițerii de avertizare desemnați și personalul care gestionează raportările. Aceste programe ar trebui să se concentreze pe standardele procedurale, cerințele de confidențialitate, comunicarea cu avertizorii și prevenirea represaliilor. Consolidarea capacității administrative este esențială pentru îmbunătățirea calității și consecvenței implementării.

7. Creșterea gradului de sensibilizare și promovarea unei culturi a integrității

Campaniile de sensibilizare a publicului ar trebui intensificate pentru a informa cetățenii despre canalele de raportare, drepturile și protecțiile de care beneficiază. Inițiativele educaționale adresate studenților, profesioniștilor și funcționarilor publici pot contribui la schimbarea percepțiilor negative asupra avertizorilor și la cultivarea unei culturi a integrității și responsabilității.

8. Îmbunătățirea monitorizării, a colectării datelor și a transparenței

Ambele țări ar trebui să stabilească sisteme de monitorizare robuste pentru a urmări numărul, tipul și rezultatele raportărilor de avertizare. Publicarea regulată a datelor anonimizate și a indicatorilor de performanță ar spori transparența, ar permite ajustări de politici bazate pe dovezi și ar crește încrederea publicului în sistem.



Annex. Analiza SWOT

Analiza SWOT - România

Puncte tari	Puncte slabe
- Existența unui cadru juridic dedicat (Legea nr. 361/2022), incluzând: - Un spectru de aplicare personal extins (acoperind un spectru larg de persoane care pot raporta); - Canale de raportare multiple; - Măsuri formale de protecție împotriva represaliilor; - Responsabilitate instituțională clară pentru raportarea externă	- Domeniu de aplicare material neclar - Ambiguități legislative și potențiale conflicte de norme: Existența unor prevederi care pot descuraja raportarea, cum ar fi: - o Legislația privind secretele comerciale (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 25/2019); - o Anumite dispoziții din Codul Civil; - o Normele privind confidențialitatea sau secretul profesional. - Capacitate instituțională și resurse limitate: Constrângeri legate de personal, expertiză și resurse operaționale în cadrul Agenției Naționale de Integritate (ANI), autoritatea competentă pentru gestionarea raportărilor externe. - Provocări în implementare la nivel organizațional: Instituțiile publice și entitățile private pot întâmpina dificultăți în stabilirea și gestionarea canalelor de raportare internă; în special organizațiile mici, care nu dețin expertiză în materie de conformitate (compliance). Având în vedere structura administrației și a economiei românești, majoritatea instituțiilor publice și a firmelor dispun de o capacitate administrativă extrem de limitată. - Lipsa de claritate a procedurilor și transparență redusă în practică: Deși procedurile sunt impuse prin lege, în practică, transparența



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

	acestora, statisticile privind raportările și rezultatele investigațiilor rămân limitate. - Nivel scăzut de conștientizare și lipsa unei culturi privind avertizarea în interes public
Oportunități	Amenințări
- Consolidarea cadrelor de integritate și anticorupție - Dezvoltare instituțională și consolidarea capacității administrative - Digitalizarea canalelor de raportare: Inclusiv dezvoltarea unei platforme disponibile la nivel național pentru instituțiile publice - Colaborarea cu societatea civilă și partenerii internaționali	- Represaliile și stigmatizarea la locul de muncă generează un cerc vicios (<i>negative feedback loop</i>) în care avertizarea în interes public continua să fie descurajată - Fragmentarea instituțională multiplică necesitatea inițiativelor de consolidare a capacității: Această fragmentare impune măsuri de sprijin redundante, făcând procesul de eficientizare a protecției avertizorilor extrem de costisitor și neomogen în sine. - Utilizarea abuzivă a normelor privind confidențialitatea sau secretul: În contextul unei legislații ambigue, aceasta generează riscul aflării identității avertizorului, în pofida existenței reglementărilor dedicate. - Litigiile strategice (SLAPPs) împotriva avertizorilor - Monitorizarea și răspunderea insuficiente: În absența unei raportări periodice, a statisticilor publice și a mecanismelor de supraveghere, evaluarea eficacității practice a cadrului de avertizare de integritate devine dificilă.



Analiza SWOT - Bulgaria

Puncte tari	Puncte slabe
- Cadru juridic dedicat: <i>Legea privind protecția persoanelor care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări</i>, care include: - Un domeniu de aplicare extins; - Canale de raportare multiple; - Măsuri de protecție formală; - O autoritate centrală (CPDP) cu expertiză recunoscută în domeniul protecției datelor cu caracter personal. - Audit extern independent al Autorității Centrale, efectuat de către Ombudsmanul Național.	Mandatul juridic limitat al CPDP, incluzând: • Absența puterilor de investigare: cadrul legal stabilește un model dual în care Comisia pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CPDP) servește drept autoritate centrală; în practică, aceasta reprezintă punctul unic de intrare pentru raportările externe, care sunt ulterior redirectionate către autoritățile sectoriale competente pentru investigarea fondului. • Lipsa unor mecanisme eficiente pentru combaterea represaliilor: singura modalitate efectivă de a aborda represaliile este prin intermediul procedurilor judiciare. • Constrângeri de resurse și capacitatea limitată a CPDP: dificultăți legate de personal și limitări în consolidarea capacității interne a unității responsabile. • Măsuri de protecție ineficiente și lipsa mecanismelor de sprijin pentru avertizori: aspecte evaluate explicit în Rapoartele de Audit din 2024 și 2025 privind activitățile de avertizare și protecție a avertizorilor ale CPDP, publicate de Ombudsmanul Național. • Provocări de implementare la nivelul părților interesate: atât entitățile publice, cât și cele private se confruntă cu dificultăți în stabilirea și gestionarea canalelor de raportare internă, în



Programul „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori”

	special organizațiile mici care nu dispun de expertiză juridică sau de conformitate (<i>compliance</i>). • Nivel scăzut de conștientizare și lipsa unei culturi a avertizării de integritate: inclusiv unele atitudini negative față de actul de a raporta, perceput adesea drept spionaj sau delațiune, în special în rândul generațiilor mai în vârstă.
Oportunități	Amenințări
- Consolidarea cadrelor de integritate și anticorupție: - Elaborarea legislației anti-SLAPP - Dezvoltare instituțională și consolidarea capacității - Digitalizarea canalelor de raportare - Acțiuni de advocacy pentru implementarea eficientă a legislației privind avertizarea de integritate de către Ombudsmanul Național.	- Autoritatea Centrală cu rol de <i>gatekeeper</i> – Existența unei autorități unice centralizate, configurată ca singura cale legitimă pentru raportarea externă și singura competentă în aplicarea măsurilor de protecție, marginalizează neintenționat organizațiile societății civile. Acestea sunt, în practică, excluse din ecosistemul avertizării de integritate, ceea ce slăbește accesul persoanelor raportoare la consiliere independentă și asistență practică, în special în cazurile cu risc ridicat, unde încrederea și sprijinul psihosocial sunt cruciale. - Riscuri privind confidențialitatea, în special la nivelul canalelor de raportare internă care nu sunt digitalizate. - SLAPPs împotriva avertizorilor - Absența unor măsuri de protecție eficiente pentru a stopa și a aborda represaliile și stigmatizarea la locul de muncă: Lipsa unui răspuns prompt și eficace generează un cerc vicios (negative feedback loop), prin care cultura avertizării de integritate este descurajată în continuare.

The project “Legitimacy and Accountability for better protection of Whistleblowers_LAW”
is co-financed by European Union, through
the Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) programme.
