



Statutul **avertizorului de integritate** în România

raport de cercetare calitativă

Proiect implementat de:



STATUTUL AVERTIZORULUI DE INTEGRITATE ÎN ROMÂNIA

RAPORT DE CERCETARE CALITATIVĂ

Echipa de cercetare:

Irina Zamfirescu

Liana Ganea

Mircea Toma

Georgiana Gheorghe

Dolores Benezic

Mihaela Pop

Corectura:

Iulia Moraru

Ionuț Codreanu

DTP:

Ioana Popa

CC BY 3.0
octombrie 2021

ActiveWatch
www.activewatch.ro

APADOR-CH
www.apador.org

www.avertizori.ro

CUPRINS

Context	4
Metodologie	6
Tipuri de avertizări.....	7
Modalitățile prin care s-a făcut avertizarea.....	8
Recunoașterea calității de avertizor	11
Represaliile suferite de avertizori	12
Consecințe la nivel personal asupra avertizorilor	17
Reacția autorităților și deznodământul în cauzele sesizate	21
Sistemele de sprijin pentru avertizori	23
Rolul mass-media.....	25
Recomandările avertizorilor pentru o lege și practică mai bune.....	27
Domeniul din perspectiva experților	30
Recomandările experților pentru o lege și practică mai bune	33
Concluzii	34

CONTEXT

În 2004, România a devenit prima țară europeană care a adoptat o lege a avertizorilor de integritate¹, ca parte a măsurilor naționale de luptă împotriva corupției în administrația publică.

La 15 ani de la adoptarea legii, concluziile generale ale „Raportului de progres privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 pentru anul 2017”² indica faptul că avertizorii de integritate reprezintă o categorie vulnerabilă în fața abuzurilor autorităților deoarece nu există un sistem național de protecție eficient.

În 2013, lipsa de protecție eficientă a avertizorilor de integritate a fost constatată de CEDO în cauza Bucur și Toma³ c. României. Totuși, acest caz nu a produs îmbunătățiri sistemice semnificative. Dimpotrivă, cazurile de hărțuire ale avertizorilor de integritate au devenit din ce în ce mai dese în ultimii ani, iar dreptul la libertatea de exprimare sub forma sesizării de integritate este constant prejudiciat, persoanele în cauză suferind numeroase represalii.

Adoptarea în 2019 la nivelul Uniunii Europene a unei Directive dedicate avertizorilor de integritate⁴ denotă un interes sporit la nivel european. România trebuie să transpună această Directivă în legislația internă până în decembrie 2021 pentru autoritățile publice (proiectul propus de Ministerul Justiției urmează să ajungă în Parlament în toamna anului 2021), respectiv decembrie 2023 pentru companiile private.

În acest context ne-am propus să cartografiem experiențele unor avertizori de integritate din România, impactul pe care aceștia cred că l-au avut dezvăluirile făcute de ei, represaliile la care au fost supuși, soluțiile de protecție legislativă și instituțională pentru viitorii avertizori, pe care le pot formula în urma experienței pe care au trăit-o.

Cercetarea și proiectul care a generat-o au pornit de la ideea că intervalul de transpunere și implementare a Directivei în legislația internă

reprezintă o oportunitate pentru organizațiile societății civile și pentru alți actori interesați de a contribui la adoptarea unui sistem de protecție eficient pentru avertizorii de integritate, în acord cu standardele europene și conform cu nevoile identificate de chiar persoanele vizate de lege (avertizorii de integritate).

În mai 2021, Mercury Research a colectat date cantitative pentru a realiza o analiză referitoare la gradul de cunoaștere a rolului avertizorilor de integritate de către opinia publică⁵. Principalele concluzii care au reieșit în urma acestei cercetări cantitative sunt:

- Legea avertizorului de integritate, deși a fost adoptată în România acum 17 ani, are o notorietate scăzută, doar 12% dintre români declarând că au auzit de această lege.
- Notorietatea legii este și mai scăzută în rândul persoanelor tinere, de până în 40 de ani, dar mai ridicată în rândul celor cu studii superioare.
- Dintre persoanele intervievate, puțin peste un sfert (27%) cunosc la ce se referă legea avertizorului de integritate, cea mai mare parte (40%) fiind de părere că această lege aparține domeniului protecției consumatorului.
- Doar 8% din totalul respondenților declară că au auzit de cazuri de avertizori de integritate.
- Opinia celor mai mulți respondenți (61%) este că angajații care denunță public activități prezumtiv ilegale, de la locul de muncă, sunt oameni curajoși, această opinie fiind susținută în special de către persoanele cu educație superioară și cu venituri medii și ridicate. Percepția pozitivă asupra avertizorilor de integritate a fost

1 *LEGE nr. 571 din 14 decembrie 2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii. Publicat în Monitorul Oficial nr. 1.214 din 17 decembrie 2004* <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/57866>

2 *Raportului de progres privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 pentru anul 2017, publicat de Ministerul Justiției* <https://sna.just.ro/docs/pagini/53/Raport%20monitorizare%20MJ.pdf>

3 *Cauza Bucur și Toma împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Cererea nr. 40238/02, Hotărârea din 8 ianuarie 2013)* <https://apador.org/en/romania-condamnat-de-cedo-pentru-c-a-inclcat-obligaia-de-a-coopera-cu-instana-european-dar-i-pentru-violarea-articolelor-6-8-10-i-13-in-cazul-bucur-2/>

4 *DIRECTIVA (UE) 2019/1937 A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32019L1937&from=EN>

5 *“Notorietatea Legii avertizorului de integritate”, cercetare realizată de MercuryResearch, ActiveWatch și APADOR-CH, publicată în 2021”* <https://avertizori.ro/studiu-omnibus-privind-notorietatea-legii-avertizorului-de-integritate/>

identificată preponderent printre angajații din sistemul bugetar, comparativ cu alte categorii profesionale.

- Angajații din sectorul de stat, precum și persoanele cu educație superioară sunt cei ce se declară mai dispuși să își asume rolul de avertizor de integritate.
- Persoanele cu educație superioară, cu venituri medii sau mari sunt cele care sunt mai informate în privința instituției avertizorului de integritate, care îi apreciază pe cei ce și-au asumat rolul de avertizor și sunt dispuși să își asume la rândul lor acest rol.

Pe baza rezultatelor acestui Omnibus și, mai ales, pe baza concluziilor și recomandărilor desprinse din prezentul raport de cercetare, APADOR-CH a formulat o serie de recomandări⁶ referitor la prevederi care trebuie incluse în transpunerea Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (pentru detalii vezi www.avertizori.ro).

6 https://avertizori.ro/wp-content/uploads/2021/10/recomandari_apador.pdf

METODOLOGIE

Scopul cercetării: Identificarea și indexarea problemelor și nevoilor cu care se confruntă avertizorii de integritate în contextul național actual și implicarea lor în identificarea soluțiilor pentru îmbunătățirea acestuia.

Metodologie: Cercetare calitativă - interviuri semi-structurate cu 22 de avertizori de integritate și patru experți (avocați, reprezentanți ai societății civile cu expertiză în domeniu). Interviurile s-au desfășurat în perioada aprilie - iulie 2021. Metoda de selectare a persoanelor incluse în studiu a fost cea a bulgărelui de zăpadă, echipa de cercetare descoperind că există o comunitate informală a avertizorilor de integritate. Dată fiind natura subiectului, nu am putut impune condiții cu privire la aria geografică sau cu privire la domeniul de activitate al avertizorilor de integritate (numărul potențial de persoane ce ar fi putut fi inclus în studiu este relativ redus). Cu toate acestea, în studiu au fost incluse persoane din mai multe județe ale țării (4) și București și din instituții diferite, tocmai pentru a identifica practici la nivelul mai multor instituții.

Așa cum vom arăta în paginile care urmează, avertizorul de integritate este expus unor represalii în urma activității lui de sesizare în interiorul instituției sau în spațiul public. Din cauza acestor

represalii, numărul avertizorilor de integritate este relativ redus. Mai mult, din cauza consecințelor suferite în urma constituirii ca avertizor, parte dintre cei care au trecut prin această experiență nu doresc să fie incluși în studii sau să mai vorbească public despre experiența lor.

Deoarece acesta este un studiu calitativ, experiențele detaliate mai jos nu sunt unele exhaustive, reprezentative pentru toți avertizorii de integritate. Impactul asupra lor și a familiilor lor, precum și experiența trăită în cadrul instituției din care au fost făcute avertizările sunt unele personale și care și-au lăsat o profundă amprentă asupra persoanelor incluse în studiu. În ciuda particularităților, am identificat multe elemente comune care au condus la o serie de recomandări cu privire la îmbunătățirea cadrului legislativ pentru a crește protecția oferită celor care fac avertizări în interes public, astfel încât activitatea potențialului avertizor de integritate să fie încurajată.

De asemenea, faptele relatate în paginile care urmează trebuie citite așa cum au fost relatate, adică reprezentând exclusiv perspectiva și informațiile pe care le-au putut pune la dispoziție persoanele intervievate, la momentul în care au stat de vorbă cu autorii acestui raport.

Codificare avertizor/ expert	Descriere	Codificare avertizor/ expert	Descriere
A1	<i>Avertizor din instituție publică de media</i>	A14	<i>Avertizor din mediul privat</i>
A2	<i>Avertizor din sistemul de sănătate</i>	A15	<i>Avertizor din sistemul de infrastructură rutieră</i>
A3	<i>Avertizor din aparatul de lucru al Guvernului</i>	A16	<i>Avertizor din sistemul statistic național</i>
A4	<i>Avertizor din sistemul de învățământ</i>	A17	<i>Avertizor din poliție</i>
A5	<i>Avertizor din instituție publică de media</i>	A18	<i>Avertizor din sistemul de sănătate</i>
A6	<i>Avertizor din sistemul de sănătate</i>	A19	<i>Avertizor din autoritate locală (primărie de municipiu)</i>
A7	<i>Avertizor din sistemul de sănătate</i>	A20	<i>Avertizor din domeniul infrastructurii de gospodărire a apelor</i>
A8	<i>Avertizor din sistemul silvic</i>	A21	<i>Avertizor din domeniul infrastructurii de gospodărire a apelor</i>
A9	<i>Avertizor din poliție</i>	A22	<i>Avertizor din domeniul cercetării</i>
A10	<i>Avertizor din sistemul silvic</i>	E1	<i>Avocat</i>
A11	<i>Avertizor din sistemul de transport public</i>	E2	<i>Expert independent</i>
A12	<i>Avertizor din sistemul de transport public</i>	E3	<i>Expert independent</i>
A13	<i>Avertizor din poliție</i>	E4	<i>Expert independent</i>

TIPURI DE AVERTIZĂRI

Toate avertizările făcute de persoanele intervievate au fost în interes public, iar unele dintre ele au contribuit la dezvăluiri importante pentru societate. Chiar dacă, așa cum se va vedea în capitolele ce urmează, ele nu au fost urmate decât foarte rar de reparații ale situațiilor sesizate, activitatea avertizorilor este una crucială pentru reducerea fenomenelor de corupție din instituții, uneori chiar pentru reducerea substanțială a unor cheltuieli publice. În ciuda evidentului interes public, de cele mai multe ori instituțiile publice s-au concentrat mai degrabă pe sancționarea avertizorului decât pe soluționarea situației semnalate de avertizor.

Avertizorii de integritate selectați și intervievați pentru cercetarea de față provin dintr-o arie largă de domenii și au reacționat la încălcări diverse ale legii sau eticii profesionale. Unii dintre avertizori au sesizat multiple astfel de nereguli. Încălcările legii și eticii profesionale sesizate de avertizorii intervievați includ:

- sesizări cu privire la probleme grave din spitale mari din România, de natură sanitară, și care puneau în pericol viețile pacienților;
- sesizări privind comportamente inadecvate, inclusiv agresiuni fizice, ale căror victime erau copii cu cerințe educaționale speciale;
- sesizări cu privire la condițiile de lucru ale polițiștilor din teren;
- sesizări privind deficiențe în managementul unor societăți de transport public care au pus în pericol călătorii;
- sesizări cu privire la nerespectarea unor proceduri impuse de lege în asociații profesionale (colegii medicale);
- sesizări cu privire la cenzura editorială dintr-o instituție publică de media;
- sesizări cu privire la manipularea unor cifre oficiale/date statistice referitoare la evoluția economiei;
- sesizări cu privire la sporuri de vechime ilegale, angajări fictive;
- sesizări de încălcări ale legii achizițiilor publice într-o școală de stat;
- sesizări cu privire la acte de corupție în recepția unor lucrări;
- sesizări cu privire la angajări pe criterii politice în instituții publice;
- sesizări cu privire la proceduri de numire în funcții prin eludarea concursurilor impuse de legislație.

MODALITĂȚILE PRIN CARE S-A FĂCUT AVERTIZAREA

Asumarea de la început a statutului de avertizor

Pentru majoritatea persoanelor incluse în studiu, prevederile legale cu privire la protecția avertizorului de integritate erau necunoscute la momentul în care au formulat sesizările sau au decis să iasă în public să reclame disfuncționalități din sistem. Unele dintre persoanele incluse în studiu au aflat despre legea avertizorului de integritate de la alte persoane, care au făcut apel la acest statut. Astfel că, mare parte dintre avertizorii incluși în studiu nu au invocat, la momentul formulării sesizărilor în interes public, această calitate pentru că nu știau că există prevederi legale care să îi pună la adăpost de eventuale abuzuri⁷. Chiar și după ce au aflat despre legea avertizorului de integritate, nu toate persoanele au invocat acest statut, unii considerând prevederile legii inutile în procesul de apărare sau mergând pe varianta propusă de avocat, care a ales să nu apeleze la acest text de lege.

Intervievații care au și funcții de conducere în sindicate au demonstrat o cunoaștere mai bună a legii avertizorului de integritate și, mai mult, unii dintre ei au sprijinit și alți colegi să invoce acest rol în cadrul instituției.

A5

„Chiar dacă această lege se modifică și se adaugă lucruri care țin de protejarea celui care devine avertizor de integritate, cel mai important lucru este să existe și din punct de vedere al legislației muncii o legătură cu legea avertizorului de integritate, care să fie cunoscută de angajator. De exemplu la noi la [...], au spus că legea avertizorului nu se aplică. O mare prostie. Au făcut un regulament privind avertizorul de integritate și au spus că prima dată trebuie să te duci la angajator să-i spui. Adică te duci tu oiaie la lup ca să-i spui, uite m-a deranjat nu știu cine. Și lupul zice, a, vino tu aici, că te apăra eu. Cam pe principiul ăsta este. Oamenii nu cunosc prevederile Legii 571/ 2004 privind protecția avertizorului de integritate și modul în care ei se pot prevala de această lege. Eu am încercat cât am putut să le spun oamenilor că sunt protejați, numai că temerea, frica de pierderea locului de muncă, pentru că, fac o paranteză, foarte

mulți colegi mi-au spus, exact, textual, dacă pe tine te-au dat afara, care erai membru în Consiliul de Administrație, reprezentantul salariaților și președintele sindicatului, pe noi o să ne scuibe ca pe o măsea stricată, închid ghilimelele. S-a vrut să se dea un exemplu ca nimeni să nu mai miște și într-adevăr așa s-a și întâmplat. Nimeni din momentul respectiv nu a mai mișcat”.

Pașii în care s-a făcut avertizarea

Majoritatea avertizorilor intervievați au încercat să găsească mai întâi o rezolvare internă a problemelor pe care le observaseră în interiorul instituțiilor:

A5

„Am încercat să semnaliez în consiliu, dacă ceva nu era în regulă semnalăm mai întâi în interior, nu mergeam să spăl rufe la afară. Spuneam ce nu e bine și veneam și cu argumentație.”

A16

„Dar, dacă eu am un șef care nu cunoaște o lege, nu aș sări din prima cu lopata pe el. Să zicem că șeful meu direct e imbecil. Mie nu mi se pare corect să ies direct în presă, ci să merg la următorul șef și tot așa. Pentru că pot fi probleme mărunte, banale, care pot fi rezolvate acolo, să nu fie rea-intenție, ci doar necunoaștere. În cazul meu eu am epuizat mai întâi toate căile interne înainte de a ieși public.”

Cu toate acestea, unii dintre ei au criticat acest circuit al sesizărilor, spunând că au existat cazuri în care, procedural, persoana care trebuia să soluționeze sesizarea era chiar persoana vizată de sesizare (având în vedere ierarhia din instituție). Mai mult, unul dintre respondenți a reclamat volatilitatea normelor interne care prevăd căile prin care pot fi sesizate nereguli, regulamentele având prevederi contradictorii:

⁷ Invocarea rolului de avertizor de integritate nu a fost, oricum, în sine un factor de protecție, majoritatea persoanelor incluse în studiu fiind ajutate de acest statut legal mai degrabă în instanță, la momentul contestării unor decizii ale comisiilor de disciplină sau de etică ale instituțiilor.

A9

„Calea asta internă este discutabilă în lipsa unei reglementări clare. Mai era o modalitate pe care au invocat-o ei, de a semnală problemele de integritate către [nume instituție, n.n.]. Numai că și aici prevederea este absolut stupidă ca logică juridică, pentru că stipulează în mod clar că semnalarea către [nume instituție, n.n.] se face tot pe cale ierarhică și printr-o adresă semnată de șefii ierarhici. Deci practic eu ar fi trebuit să scriu un document despre X, pe care i-l înaintez fix lui X, un document în care scriam despre X și Y. Practic așa fi înaintat aceste document lui X, care l-ar fi dat lui Y, care să-l trimită la [nume instituție, n.n.]. Demersul este absolut stupid pentru că ar fi rămas fără obiect, ar fi fost ... și-ar fi luat toate măsurile pentru a ascunde, a mătrăși într-un fel sau altul tot ce am semnalat eu și atunci era lipsit de logică juridică tot demersul ăsta așa cum este prevăzut acum. Tot sistemul ăsta este înlăntuit. Realist vorbind, niciodată nu se va face nimic împotriva unui set de polițiști, că ăștia vin la pachet. X are protecția lui Y, care are protecția lui Z și toate se duc înlăntuite. Niciodată nu va arăta cu degetul spre unul din lanț și să zică - tu ai greșit”.

A13

„Eu nu am făcut această sesizare pe cale internă pentru că eu știu prea bine drumul rapoartelor”.

Problema a fost menționată și de alți avertizori care au reclamat că circuitul intern al sesizărilor nu poate fi eficient în condițiile în care, indiferent de nivelul la care a fost făcută sesizarea (chiar dacă a fost adresată președinției, premierului, ministerului de resort etc.), aceasta a ajuns spre soluționare la instituția din care persoana sesizată făcea parte. În urma acestor experiențe, pentru unii dintre avertizorii incluși în studiu varianta de a face sesizarea inițială în presă a fost cea care oferea cel mai mare grad de protecție:

A21

„Singurul nivel de protecție pe care l-am simțit a fost pentru că a fost mediatizat cazul. Doar de la presă am simțit sprijin”.

Trei avertizori din spitalele românești au relatat că au încercat mai întâi să rezolve intern problemele grave cu care se confruntau sau pe care le observaseră. Deși s-au adresat directorilor și structurilor de management din spitalele unde lucrau, când au văzut că sesizările lor sunt ignorate, și, mai mult, încep să fie hărțuiți, au decis să iasă public.

Un avertizor din sistemul de învățământ a relatat, de asemenea, că a ales să sesizeze mai întâi intern problemele pe care le observase. Acesta a relatat că îl nemulțumeau mai multe probleme la școala la care lucra: abuzurile fizice ale educatorilor asupra copiilor, modul în care se făceau achizițiile publice, nerespectarea unor proceduri. Persoana a semnalat directoarei în funcție problemele referitoare la abuzurile fizice asupra elevilor, dar i s-a răspuns că sesizările sale sunt false. Drept urmare, a început să documenteze abuzurile, inclusiv filmând cu o cameră ascunsă, și a formulat o plângere la inspectoratul școlar de resort. Spre surprinderea avertizorului, plângerea s-a întors la școala vizată, fără să-i fie protejată identitatea, moment în care a început să fie hărțuit la locul de muncă. Acesta a găsit sprijin extern din partea unui ONG specializat în drepturile copilului, iar unele dintre filmările care dovedeau parte dintre susținerile sale referitoare la abuzurile fizice la care erau supuși elevii (copii cu cerințe educaționale speciale) au fost publicate în presă și a pus astfel subiectul pe agenda publică.

Cinci avertizori intervievați sunt membri sau lideri sindicali, însă apartenența la structurile sindicale nu le-a oferit protecție suplimentară și nu i-a ferit de represalii și nici nu a dus la rezolvarea problemelor. Mai mult, modul în care aceștia au fost marginalizați și hărțuiți, în calitate de lideri, a avut ca scop, în opinia lor, chiar descurajarea unor avertizări viitoare.

A12

„Rolul sindicalistului este să preia problemele spuse de angajați. Dar ei au refăcut regulamentele astea și au băgat cu imaginea [instituției, n.n.]”.

A22

„Există o formă de demonizare a sindicatelor de către actuala clasă politică. Dau în sindicate pentru că se tem de orice formă organizată a salariaților”.

Deși unui lider de sindicat i se cere frecvent să ia poziție împotriva neregulilor din instituțiile în care activează, respondenții cuprinși în studiu, care erau și lideri de sindicat, au precizat că, în fapt, a fi lider de sindicat nu te protejează în plus față de restul angajaților unei instituții. Acest lucru este perceput de reprezentanții sindicatelor intervievați drept un lucru bizar, în condițiile în care un lider de sindicat are prin statut aceste responsabilități.

Doi dintre liderii de sindicat incluși în studiu, care lucrau în domeniul transportului în comun, au încercat să sesizeze atât în circuit intern, cât și prin transmiterea către primar, aspecte pe care le considerau un pericol iminent pentru călători, însă au fost ignorați și intern și de către autorități. În cele din urmă au ajuns să sesizeze lucrurile în spațiul public, în presă.

Un alt avertizor nu a avut alternativa de a sesiza intern, în condițiile în care asupra sa au fost făcute presiuni de la cel mai înalt nivel pentru a-și da demisia. Acesta a povestit pentru presă că i-a fost comunicat de la nivelul ministerului în subordinea căruia se afla că nu mai este dorit pe funcția pe care o câștigase prin concurs și a considerat inutilă o sesizare, cu atât mai mult cu cât persoanele care făceau presiune nu erau din interiorul instituției în care lucra, ci din instituțiile ierarhic superioare. Acesta a demonstrat cu înregistrări că i-a fost solicitată demisia din postul pe care îl ocupa, fiind amenințat că dacă nu o va face, va suporta consecințele unor controale.

A8

„În martie 2019, pentru că și-au dat seama că nu au găsit ceea ce doreau, colegul meu, directorul general, m-a chemat la o întâlnire cu secretarul de stat. Acea discuție am și dat-o la presă. A intrat direct în subiect că i-a cerut ministrul să plec. L-am întrebat care sunt motivele. <<Măi, așa sunt vremurile>>. Eu trebuia să înțeleg că trebuie să fac loc la alții și ar fi bine să plec că dacă nu o să suport rigorile unui control. Am refuzat să plec. La un moment dat l-au forțat pe colegul meu să emită o decizie de schimbare cu orice risc”.

Și în cazul unui alt avertizor, opțiunea de a sesiza intern a fost exclusă din start, pentru că persoana care făcea subiectul sesizării era o persoană din afara instituției și cu o poziție foarte înaltă în administrația centrală. Din relatările acestui avertizor, în instituția din care face parte există un grup mai mare de angajați care parcurg etapele interne pentru a sesiza diferite disfuncționalități înainte de a ieși în presă. Cu toate acestea, acest tip de strategie nu îi scutește de riscuri la locul de muncă.

Experiențele tuturor avertizorilor intervievați arată că sesizările interne sunt ineficiente. Ele nu duc la rezolvarea problemelor semnalate în cadrul instituțiilor și nici măcar la analiza temeinică și independentă a conținutului sesizărilor. În lipsa unor proceduri de raportare internă independentă și a unor mecanisme de protecție (inclusiv protejarea anonimatului), singurele consecințe ale avertizărilor în interes public rămân represaliile suferite de avertizorii înșiși. În aceste condiții de vulnerabilitate, alegerea de către avertizor a canalului cel mai eficient de sesizare rămâne esențială. Și astfel, în lipsa unor instituții funcționale, presa și rețelele sociale sunt considerate de mulți dintre avertizorii intervievați ca fiind cele mai eficiente canale de raportare.

A1

„Avertizorului trebuie să i se lase libertate maximă. El oricum își asumă un risc. Avertizorul trebuie lăsat să își aleagă singur canalul și momentul în care își asumă public asta, dacă își asumă public. Pentru că își asumă riscuri mari. Mulți avertizori sunt dați afară, chiar eu eram pregătit să fiu dat afară”.

A10

„Se fac și avertizări în care oamenii nu ies public: de regulă se discută întâi verbal cu cineva din conducere și se așteaptă un termen până când se întâmplă ceva. Persoana este mai puțin expusă, dar este deja luată în vizor. Începi să fii marginalizat, dat la o parte”.

A21

„Singura protecție e un jurnalist beton”.

RECUNOAȘTEREA CALITĂȚII DE AVERTIZOR

Pentru foarte puține dintre persoanele incluse în studiu a fost permisă prezența reprezentanților organizațiilor neguvernamentale sau ai presei în comisiile de disciplină sau de etică, așa cum prevede legea avertizorului de integritate. Din analiza interviurilor au fost identificate două tipuri de răspuns din partea instituțiilor publice: fie nu recunosc posibilitatea de a avea în instituție acest rol (în virtutea a diferite motive, cum ar fi regimul de funcționare a instituției), fie, la presiunea membrilor de sindicat și a reprezentanților presei sau ai organizațiilor neguvernamentale, permit audieri conform legii avertizorului (fără să recunoască explicit rolul de avertizor în instituție). La aceste lucruri se adaugă, conform persoanelor incluse în studiu, lipsa de cunoaștere a legislației din domeniu de către avocați și judecători. În virtutea creării unor relații informale între unii dintre avertizorii de integritate incluși în studiu, există un avocat care îi reprezintă pe mai mulți dintre aceștia în procesul de contestare în instanță a deciziilor comisiilor de disciplină. În paralel, alți avertizori care nu au apelat la acest avocat, au menționat că au dificultăți în a găsi avocați care să cunoască prevederile legii și care să o poată utiliza în instanță.

Dacă în cazul unora a fost invocat regimul special al instituției în care lucra respectivă persoană și o presupusă neaplicabilitate a acestei legi (societate comercială, deși cu capital majoritar public, sau Ministerul Afacerilor Interne), în altele acest rol pur și simplu nu a fost recunoscut. Printre avertizorii de integritate intervievați s-au numărat multe persoane care nu au invocat acest rol în interiorul instituției, fie pentru că nu știau de prevederile legale, fie pentru că nu li s-a părut util.

A3

„Știți ce mi-a spus [instituția guvernamentală în care lucra, n.n.]? Că procedura noastră internă, a [instituției guvernamentale în care lucra, n.n.], privind avertizorul de integritate, nu a fost respectată. Procedura internă încalcă legea. Și la ce se referă ea? Era un formular, o hârtie A4, care trebuia completată. Toate informațiile care ar fi trebuit trecute în acel formular eu le spuseseam, dar nu în formatul formularului. Ele se regăseau în sesizarea pe care eu am făcut-o. Eu îl atenționam pe domnul secretar general, ca avertizor. Deci eu am oferit toată informația care trebuia pusă în

formular, dar nu era în formular. Eu le-am spus că nu are cum să fie așa pentru că legea bate procedura internă”.

A19

„Nu mi-au recunoscut rolul de avertizor de integritate pentru că, auziți dvs., nu am trimis de pe mail-ul instituțional, ci am trimis de pe mail-ul personal. (...) Tot timpul am făcut sesizări interne, și mereu am scris pe aceste sesizări am scris că sunt avertizor de integritate. Un consilier la un moment dat mi-a tăiat cu pixul și mi-a scris: <<dar cine v-a dat dumneavoastră acest statut>>?”.

A21

„Nu avem nici un traseu al unui avertizor de integritate în instituție”.

În unele dintre cazurile prezentate în raportul de față, în urma mediatizării situațiilor sesizate, în instituțiile vizate de sesizări s-au instituit proceduri speciale pentru avertizori de integritate. Dar persoanele care au menționat existența acestor trasee susțin că ele sunt pur formale și că, de fapt, nu sunt făcute pentru a sprijini activitatea avertizorilor.

Reiese deci, din interviuri, că în lipsa unor proceduri clare cu privire la traseul instituțional al unei sesizări, autoritățile refuză să recunoască statutul de avertizor persoanelor care reclamă ilegalități sau nereguli, invocând reguli de procedură a formulării sesizărilor pe care avertizorii le-ar fi încălcat, dar despre care aceștia nu fuseseră informați. Din mărturiile avertizorilor de integritate incluși în studiu, aceștia nu au avut și nu au sprijin instituțional în a naviga etapele pe care ar trebui să le parcurgă pentru a li se asigura statutul de avertizor. Singurul sprijin vine din partea sindicatelor, a reprezentanților presei sau al unor colegi, din alte instituții, care au trecut prin această experiență, sau din partea unor ONG-uri. Astfel că, în acest moment, din interviurile realizate, putem conchide că recunoașterea statutului de avertizor, în rarele ocazii în care se întâmplă, se face strict la cererea (chiar presiunea) angajaților, nicidecum printr-o procedură instituțională.

REPRESALIILE SUFERITE DE AVERTIZORI

Toți avertizorii intervievați au suferit represalii în diverse forme:

- controale amănunțite ale activității
- amenzi în urma controalelor, considerate de avertizori ca fiind abuzive
- comisii de disciplină
- sancțiuni disciplinare - tăierea salariului, detașarea, sancțiuni disciplinare care pot duce la eliminarea din profesie
- desfacerea disciplinară a contractului individual de muncă
- reorganizarea unor servicii din cadrul instituției, inclusiv desființarea postului prin modificarea organigramei
- detașări, în afara județului, fără consimțământul persoanelor vizate
- mutarea biroului într-un spațiu izolat, fără o fișă de post, cu reducerea drastică a atribuțiilor
- reducerea bugetelor în cadrul departamentelor/instituțiilor în care lucrează/pe care le coordonează
- hărțuirea membrilor din familie, angajați ai aceleiași instituții
- litigii civile împotriva avertizorilor
- plângeri penale
- reclamații la Agenția Națională de Integritate
- atacuri în presă cu privire la viața personală/campanii de denigrare

În cele mai multe cazuri, represaliile împotriva avertizorilor încep să se intensifice în momentul în care subiectul avertizării este făcut public, prin intermediul presei sau al rețelelor de socializare. Ele se manifestă prin hărțuiri constante la locul și, uneori, și în afara locului de muncă și culminează, în multe cazuri, mai devreme sau mai târziu, cu concedierea. Nu întotdeauna litigiile de muncă, declanșate în urma concedierii, sunt câștigate

de avertizori. Mai mult, majoritatea avertizorilor de integritate au menționat că instanțele nu le-au acordat despăgubiri pentru traumele personale prin care au trecut sau datoriile acumulate în procesul de apărare și de asigurare a traiului zilnic pe perioada în care au contestat decizia de concediere.

În loc de concediere, unora dintre avertizori le-au fost oferite posturi pe poziții ierarhic superioare la puțin timp după ce au făcut avertizările de integritate. Aceștia consideră că oferta de avansare în ierarhie a avut drept scop înlăturarea din pozițiile în care au făcut uz de legea avertizorului de integritate. Două dintre aceste persoane au refuzat promovările și ambele au fost detașate la alte instituții ca urmare a acestui refuz. Unul dintre avertizori a decis să contacteze presa în momentul care a fost amenințat cu detașarea.

Este de remarcat faptul că posibilitatea prevăzută de Codul Muncii, de a dispune detașarea angajatului, fără acord, este menționată de către unii dintre avertizorii intervievați ca fiind folosită în mod abuziv de către instituții, drept o modalitate "legală" de a hărțui avertizorii de integritate.

Unui avertizor, care a făcut greva foamei pentru a atrage atenția asupra gravelor nereguli sesizate și cărui i-a fost desfăcut contractul de muncă, a câștigat după 6 luni dreptul de reintegrare imediată. Însă, odată întoarsă la serviciu, persoana a relatat că fost a detașată, cerându-i-se să stea într-o cameră goală, de câțiva metri pătrați, unde nu avea nimic de făcut. Deoarece cunoștea legislația muncii, și având și sprijinul avocatei sale, nu s-a opus detașării, știind că asta ar fi putut duce la desfacerea a doua oară, de data aceasta legal, a contractului său de muncă. În schimb, a așteptat să se încheie perioada de detașare, pentru a nu-și pierde locul de muncă. Aceeași abordare au avut-o și alți avertizori care au fost detașați.

Strategia de schimbare a mediului de lucru, în condiții improprie, sau de diminuare a volumului de muncă și a responsabilităților a fost confirmată și de alți avertizori intervievați.

Când unul dintre avertizori, care epuizase toate căile interne de sesizare, a decis să facă public cazul pe Facebook, superiorii „au început prigonirea”. În primă fază, i-a fost verificată activitatea încă de când a fost înființat serviciul pe care îl coordona. Prima sancțiune a venit în urma unei comisii de disciplină și a vizat ieșirile publice, avertizorul fiind

acuzat că a adus prejudicii de imagine instituției. Unul dintre membrii acestei comisii era chiar una dintre persoanele la care avertizorul făcuse referire în spațiul public. Ulterior, avertizorul a mai fost găsit responsabil și pentru nesoluționarea unor dosare care, în opinia lui, nu aveau cum să îi fie imputate (în virtutea procedurilor interne). Mai mult, în această speță au fost aplicate două sancțiuni, pentru aceeași neregulă. În urma acestui control i-a fost redus salariul pe o perioadă de trei luni, iar a treia sancțiune a fost chiar destituirea din funcție. În momentul interviului (iulie, 2021), avertizorul aștepta un răspuns la o contestație pe care o făcuse la o instituție ierarhic superioară. Așteptările cu privire la soluționarea favorabilă a acestei sesizări erau minime:

A9

„Cu siguranță mă vor destitui, nu mă aștept la altceva. Acum ocup în continuare funcția de șef serviciu pentru că nu s-a soluționat contestația. În momentul soluționării, cu siguranță soluția va fi menținerea sancțiunii. Și voi merge pe o funcție inferioară, urmând să mă destituie din [...] probabil. Mă voi duce în instanță, cu siguranță voi câștiga. Dar logica lor - și o logică funcțională... pentru că asta e sistemul -, e că voi pierde timp, voi pierde bani, voi pierde... mă vor destabiliza practic. Dar eu voi câștiga, dar ei sunt toți conștienți. Inclusiv într-o discuție purtată cu X mi-a zis: <<cu siguranță nu vor ține [sancțiunile, n.n.], dar până atunci te-am destituit>>”.

Mai mulți avertizori de integritate au simțit că reprezentanții conducerii instituțiilor din care au făcut sesizarea doreau să-i înlăture din acea instituție. Dacă pentru unii dintre aceștia, în prima fază, s-a încercat propunerea unei avansări, pentru alții soluția detașării a fost folosită cu prioritate:

A21

„În mod normal, după capul meu, asta [detașarea] e necesară dacă angajatorul se extinde la nivel național, să poată angajatorul să spună: <<Domnule, am nevoie de icsulescu, e foarte bun în orașul ăla. Te rog, icsulescule, am nevoie de tine să vii să ne ajuți să ne scoți din impas>>. Mă gândesc că așa a fost gândită. Dar la noi se folosește de tot felul de politruci pentru a pedepsi..”

Una dintre persoanele intervievate a reclamat o presiune puternică din partea colegilor, care ar fi încercat să depună o petiție pentru a fi demisă din funcție și s-a temut chiar că va fi sabotată. Și ea, asemenea majorității persoanelor incluse în studiu, a simțit că este supravegheată la orice pas în instituție cu scopul de a fi „eliminată”:

A2

„Nu voiau să lucreze cu mine. (...) Simțeam efectiv că, dacă ar fi putut să mă omoare cu privirea, ar fi făcut-o. Mi-a fost teamă pentru viața mea. Îmi dădeau vestiarul cu spray de gândaci și mirosea urât. Am avut paranoia că îmi pun ceva în mâncare. Îi credeam în stare de orice”.

Comisiile de disciplină sunt unul dintre instrumentele folosite de conducerile instituțiilor pentru a se întoarce împotriva avertizorilor. Toți avertizorii intervievați au declarat că, odată cu sesizarea sau mediatizarea unor nereguli, au ajuns în fața unei comisii de disciplină. Percepția generală este că aceste comisii tratează sesizarea în interes public a unor nereguli ca fiind, apriori, abatere disciplinară. În plus, toți avertizorii de integritate incluși în studiu consideră că activitatea **comisiilor de disciplină**, atunci când sunt formate pentru persoane care au fost avertizori de integritate este centrată strict pe pedepsirea comportamentului, nicidecum pe o audiere onestă. De asemenea, avertizorii intervievați au reclamat lipsa de independență a acestor comisii și au menționat că au simțit că, de fapt, aceste comisii sunt formate strict cu scopul de a aplica sancțiuni care să descurajeze orice alt viitor avertizor de integritate.

A20

„Cunosc oameni în unitate care sunt afectați de cele ce li se întâmplă. Sunt oameni care intră într-o comisie de cercetare știind că acea comisie nu pleacă de la premisa că vrea să stabilească niște lucruri, ci ca să-ți facă rău”.

A10

„Comisiile etice sunt un rău necesar. Ai nevoie de sfaturi, de consilieri. Care să își spună un punct de vedere. Problema e să nu fie subordonate conducerii, căci asta se întâmplă. Are pârghii să forțeze inclusiv componența acelor comisii. Sprijină de fapt conducerea pentru diverse interese.”

Pentru unul dintre avertizorii intervievați este evident că membrii comisiei de disciplină răspund unor comenzi ierarhice și că nu pot fi considerate instanțe independente de analiză în cazul avertizorilor de integritate. În cadrul instituției exista inclusiv consilier de etică, însă conform respondentului, consilierul de etică a fost principala persoană care a găsit motive pentru a introduce în comisia de etică avertizorii de integritate:

A10 „Avem consilieri de etică pe fiecare subunitate, dar tocmai acei consilieri de etică au reprezentat și problema, au fost parte din problemă pentru că colegii mei [alți avertizori de integritate] au fost acuzați prin intermediul acelor consilieri de etică”.

Toți avertizorii au simțit că cercetările disciplinare au fost abuzive. Motivele oficiale pentru care avertizorii intervievați au fost aduși în fața unor comisii disciplinare pot fi încadrate în câteva categorii tematice: a) avertizorilor li se impută că au „afectat imaginea instituției” prin faptul că au ieșit în spațiul public să reclame nereguli; b) li se impută aspecte ce țin de activitatea lor curentă și c) comisiile de disciplină au analizat abateri despre care avertizorii intervievați au afirmat că nu intrau în aria lor de competență și de responsabilitate (la momentul intervieării, majoritatea avertizorilor aveau anulate în instanță deciziile comisiilor de disciplină sau se aflau în cadrul unor procese de contestare).

A1 „Legea va trebui să protejeze avertizorul de această acuzație care i se aduce indiferent ce neregulă sesizează, pentru că vedem că pattern-ul este același. În comisiile de disciplină nu se judecă fondul problemei. Nici noi nu am fost judecați pentru că aveam dreptate despre campania de manipulare dusă în [nume instituție, n.n.]. Nu s-a judecat campania. S-a judecat faptul că noi am ieșit în spațiul public (...) După aceea s-a făcut o modificare în regulamentul intern al [nume instituție, n.n.] prin care ieșirea în public cu o sesizare trebuie precedată de sesizarea șefului ierarhic superior - ceea ce este o încălcare a legii avertizorului public, prevedere care în regulamentul de organizare al [nume instituție, n.n.] este și în ziua de astăzi”.

Deși regulamentele interne nu pot prevedea reguli derogatorii de la Legea nr. 571/2004, sau care restrâng aria de aplicare a acestei legi, mai mulți dintre avertizorii intervievați au reclamat că există astfel de regulamente care nu țin cont de prevederile legii⁸.

Unele proceduri disciplinare sunt demarate într-un regim de urgență excepțională, fapt ce poate pune la îndoială caracterul obiectiv și fundamentat al demersului. Astfel, unul dintre avertizorii intervievați a fost vizat de cea mai alertă procedură, fiind chemat într-o comisie de disciplină imediat după ce s-a întors de la o emisiune live de la un post de

televiziune național, unde făcuse publică sesizarea. Motivul oficial a fost plecarea acestuia de la locul de muncă, deși depusese o hârtie prin care solicita două ore libere, fără plată, pentru această deplasare. Mai mult, soția sa, care lucra în același loc, a fost anunțată în aceeași zi că este concediată și a fost împiedicată să intre în birou, fără nicio explicație (ulterior a fost mutată în cadrul unui alt serviciu - a pus această modificare pe seama faptului că i s-a făcut rău la aflarea veștii și a avut nevoie de spitalizare).

Un alt avertizor a fost anunțat doar cu o seară înainte că a doua zi urmează să intre în comisia de disciplină, pentru că ieșise public să sesizeze nereguli din instituție. Acesta a punctat că este crucial ca avertizorii de integritate să aibă acces la avocați și timp de pregătire a cauzelor. Din fericire, el a avut printre cunoscuți avocați, care l-au reprezentat pro bono, însă a menționat că ar trebui identificat un mecanism prin care firmelor de avocatură să le fie compensate cheltuielile pentru ca toți avertizorii de integritate să aibă acces la apărare din primele faze de potențiale abuzuri (încă din faza comisiilor de disciplină, adică anterior ajungerii în instanță).

Într-un alt caz, instituția s-a folosit de prevederile Codului Muncii pentru demararea mai multor cercetări disciplinare. Unul dintre motivele pentru care s-a constituit o comisie de disciplină au fost postările de pe Facebook cu privire la activitatea unor oameni din conducerea instituției. După mai multe comisii constituite pentru diferite motive, avertizorului i s-a desfăcut contractul de muncă. După 10 luni, în urma unui proces, avertizorul s-a reîntors pe același post. Dar, în urma unei noi postări pe Facebook a fost din nou concediat (în momentul interviului pentru prezentul raport era în desfășurare procesul de contestare a deciziei). Conform acestuia, deși prevederile Codului Muncii precizează că orice faptă imputabilă în comisiile de disciplină se prescrie în șase luni, în cea de-a doua decizie de concediere nu s-a luat în calcul timpul scurs de la precedentele abateri și obligativitatea ștergerii din dosar a acelor presupuse abateri (demontate în instanță, de altfel).

În cazul instituției care a dispus de două ori concedierea avertizorului (instituție în care nu este recunoscut statutul de avertizor de integritate) a fost inclusă o clauză în regulamentul intern, regulament care este anexă la contractul colectiv de muncă, care prevede sancțiuni începând cu reduceri salariale și ajungând chiar la concediere pentru publicarea oricăror informații care pot duce

⁸ Conform art. 11 din Legea nr. 571/2004: „În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități bugetare prevăzute la art. 2 își vor pune de acord regulamentele de ordine interioară cu prevederile acesteia”.

la „afectarea imaginii instituției”. Ambele persoane intervievate de la această companie publică sunt convinse că aceste prevederi au fost introduse în regulament cu scopul de a descuraja activitatea potențialilor avertizori de integritate, care nu pot rezolva nicio problemă prin sesizări interne și sunt nevoiți să iasă public. Aceștia consideră că au fost abuzive cercetările lor disciplinare pentru aceste postări, în condițiile în care:

A11

„Nu au legătură cu munca mea. În Codul Muncii spune că cercetarea trebuie să aibă legătură cu atribuțiile de serviciu. Or, eu am fost băgat în comisie pentru postări pe Facebook, în timpul meu liber.”

Un alt avertizor a menționat, de asemenea, că, pe măsură ce făcea sesizări, se schimbau regulile. Și el consideră că aceste modificări vizau exact îngreunarea procesului de sesizare.

Un alt avertizor, de data aceasta din poliție, a fost și el destituit tot în baza unor cercetări disciplinare care au avut la bază acuzația „de a fi adus atingere onoarei instituției”. Și el era lider de sindicat și, așa cum au precizat și alți avertizori lideri de sindicat, acțiunile lui de a face publice disfuncționalitățile din sistem aveau drept obiectiv tocmai protejarea oamenilor care lucrează în instituție. În momentul destituirii, avertizorul era vizat de șase cercetări disciplinare în curs. În toate aceste șase cercetări instanța a decis anularea oricărei sancțiuni. Avertizorul a menționat că și persoana desemnată să-i cerceteze activitatea a ajuns, la rândul său, într-o comisie disciplinară „pe motiv că de ce m-a găsit pe mine nevinovat”.

Una dintre persoanele intervievate, care a luat atitudine publică, cu sprijinul filialei teritoriale a colegiului profesional din care face parte, se află la un pas de a-și pierde dreptul de a profesa, ca urmare a sancțiunilor comisiilor de disciplină deschise împotriva sa de chiar colegiul central pe care l-a criticat public. Aceasta critica o modificare legislativă realizată cu nerespectarea procedurilor legale în cadrul colegiului profesional central, inclusiv un caz potențial penal. Împotriva acestei persoane au fost deschise opt dosare disciplinare, fiind totodată chemată în judecată, în trei procese de calomnie, de persoanele care au funcții de conducere în colegiul central. Statutul său de avertizor de integritate nu a fost recunoscut public de colegiul central pe motiv că aceasta este o entitate privată căreia nu i se aplică legea avertizorului de integritate. Și colegiul teritorial din care face parte a suferit consecințe ca urmare a faptului că membrii săi au criticat colegiul central. Conform persoanei intervievate, a fost înființat un

colegiu teritorial paralel, iar acum vechiul colegiu se luptă în instanță pentru a demonstra că acest colegiu paralel a fost înființat ilegal.

Avertizorii au explicat, de asemenea, că instituțiile apelează frecvent la executor judecătoresc sau contractează mari case de avocatură cu scopul de a-i intimida pe avertizori.

Unul dintre aceștia a povestit cum, în cazul lui, în ciuda faptului că are biroul în aceeași clădire cu conducerea instituției, hârtiile de organizare a comisiei de disciplină au fost transmise prin executor judecătoresc. Acest episod a avut loc după ce o comisie se întrunise deja în absența avertizorului, unde fusese găsit vinovat, dar al cărei proces verbal nu a fost validat de teamă că va fi contestat pentru că nu i s-a dat ocazia să se apere.

Pentru alt avertizor consecințele au fost multiple și i-au afectat profund atât viața profesională, cât și viața personală. În cadrul a două comisii distincte de disciplină a fost decisă reducerea salariului, a fost detașat împotriva voinței sale, activitatea i-a fost în detaliu analizată și a primit o amendă contravențională consistentă (a contestat amenda în instanță, deși a făcut un efort considerabil pentru a achita parte din amendă, la sfatul avocatului său). Mai mult, la două întâlniri publice, la care a participat și ministrul de resort, avertizorul a fost ținta ironiilor publice chiar din partea demnitarului, expunându-l și mai mult oprobriului în instituția în care lucrea. De altfel, una dintre consecințele activității de avertizor a fost marginalizarea sa în instituție de către persoanele aflate în funcție de conducere. Printre avertizori există oricum percepția că asupra lor s-a aruncat anatema că sunt „turnători”.

Pe lângă aceste practici de hărțuire publică din partea superiorilor ierarhici sau a colegilor, au existat și cazuri de avertizori de integritate care au fost acționați în judecată de diferite persoane din instituții. Aceste procese au fost un factor suplimentar de stres în familiile avertizorilor și o cheltuială semnificativă (plata onorariilor avocaților):

A15

„Am fost dat în judecată de șase directori din [nume instituție, n.n.] în același timp, într-o succesiune evident de hărțuire șicanatorie, iar eu am o decizie a Curții de Apel București în care se spune că ceea ce am făcut eu a fost în cadrul interesului general și că exprimările mele, deși mai dure și plastice, au fost în conformitate cu libertatea de exprimare - hotărâre definitivă și irevocabilă. Dar la ce îmi este folositor dacă timp de patru ani de zile am fost târât în judecată prin [nume de oraș, n.n.] unde am cheltuit bani, timp, energie, nervi. Când știi că ți se cer niște sume exorbitante care îți depășesc

posibilitățile de plată, te îngrijorezi și tu și familia. Ei, asta se întâmplă pentru că pot și nimeni nu îi trage la răspundere”.

O altă modalitate de hărțuire, așa cum a fost prezentată de persoanele incluse în studiu, a fost analiza extrem de amănunțită a activității profesionale, dispusă de conducerea instituției. Toate persoanele vizate de aceste controale sunt convinse că scopul acestor controale era de a intimida și/sau de a găsi noi motive pentru a fi introduși în comisiile de disciplină. Avertizorii care au povestit despre aceste controale nu au contestat atribuțiile de control din cadrul instituției, însă sunt convingși că aceste controale aveau drept obiectiv strict găsirea de noi motive pentru a fi sancționați:

A21 *„Dar eu știu că mi-au căutat nod în papură în toate comisiile de recepție și tot ce am făcut. Dar asta a fost supărarea lor, că nu au găsit nimic”.*

Un avertizor a reclamat că au existat inclusiv tactici de instigare. Acesta a povestit că superiorii lui au încercat uneori chiar să-l provoace („se îmbrânceau în mine”). El consideră că aceste episoade au făcut parte din strategia instituției de a-i desface contractul de muncă, prin a-l determina să reacționeze fizic la aceste acte de instigare.

Un alt avertizor a relatat că la vizita medicală anuală la medicina muncii a primit de la medicul psihiatru calificativul „apt condiționat”. În ciuda obținerii unui certificat care atesta că era apt de la un medic specialist de la spitalul din oraș, a fost menținută decizia de apt condiționat. Doar în urma unor sesizări la Direcția de Sănătate a reușit să anuleze documentul inițial. Avertizorul în discuție este convins că această decizie face parte din suita de instrumente de hărțuire ale instituției, în condițiile în care clinica la care a fost realizată medicina muncii era subcontractată de instituție. Prin aceeași experiență au trecut și alți avertizori. Un astfel de avertizor a menționat că în cadrul Poliției Române, tactica de a trimite persoanele angajate, care ies public să reclame disfuncții în cadrul instituției, la controale psihologice este „o armă des folosită”.

A17 *„Eu am avut norocul că am avut ceva experiență, dar am avut colegi care au fost scoși nebuni sau ... Inclusiv eu m-am trezit că mi-a făcut psihologul de unitate un test, mi-a spus că sunt OK, și după câteva zile m-am trezit cu un certificat că prezint risc, să nu mi se mai dea arma etc. Dar m-am*

dus imediat la neuropsihiatrie, la MAI, la spital, mi-au făcut un test, și doamnele de acolo au avut curajul să-și pună semnătura și ștampila pe actele medicale și să garanteze că nu prezint niciun risc psihologic”.

Unul dintre avertizorii intervievați a povestit că parte dintre motivele pentru care a fost în comisia de disciplină au vizat vestimentația cu care s-a prezentat la locul de muncă. Tot acesta a relatat că la ultima comisie disciplinară, în urma căreia și-a pierdut și locul de muncă, decizia era deja redactată și cu număr de înregistrare, înainte de începerea ședinței.

O persoană a precizat (atât în calitate de avertizor de integritate, cât și de lider de sindicat) că este evident că există, la nivelul conducerii instituțiilor, decizia de a hărțui și a se ajunge la concedierea persoanei care s-a instituit ca avertizor de integritate, indiferent de deciziile instanței. Acesta a dat exemple de mai mulți colegi care, deși au infirmat în instanță deciziile de concediere, odată întorși au fost reintroduși în comisiile de disciplină, uneori în baza unor modificări la regulamentele interne (modificări făcute, conform acestuia, special pentru a pedepsi persoanele care ies public cu probleme din cadrul instituției):

A12 *„După ce te reangajează, te concediază iar. Cineva e avertizor, instituția, prin comisiile de etică sau de disciplină, te concediază, oamenii merg în instanță, recâștigă locul de muncă, se întorc și, dacă zic ceva, sunt dați iar afară”.*

Majoritatea persoanelor incluse în studiu sunt convinse că virulența măsurilor luate împotriva lor sunt menite a servi drept exemplu pentru toți potențialii avertizori de integritate din instituție sau pentru membrii de sindicat:

A13 *„În perioada stării de urgență a trebuit să fiu dat exemplu pentru toți sindicaliștii din țară, mesajul fiind că orice sindicalist, avertizor de integritate, polițist din țară să nu mai comenteze că altfel vor păți precum X”.*

CONSECINȚE LA NIVEL PERSONAL ASUPRA AVERTIZORILOR

I-am întrebat pe avertizorii intervievați ce impact au avut asupra lor și a familiilor lor evenimentele prin care au trecut, dacă sunt mulțumiți cu rezultatul sesizărilor lor, dacă cred că a ajutat ceea ce au făcut și dacă, întorcându-se în timp, ar lua-o de la capăt.

Trei dintre avertizorii incluși în studiu au declarat fără echivoc că pregătirea pentru a deveni avertizor de integritate înseamnă și pregătirea pentru a-ți scrie demisia:

A10 „Pe termen mediu și lung un avertizor trebuie să fie pregătit să își schimbe domeniul de activitate. Nu va mai fi privit cu aceeași atitudine”.

În aceeași notă, un alt respondent a precizat că trebuie ca orice persoană care devine avertizor de integritate să știe că urmează o perioadă grea, personal și profesional:

A16 „E un drum fără întoarcere. Oamenii știu nu te iartă pentru că e vorba de funcțiile lor, viața lor și libertatea lor până la urmă. [Avertizorul de integritate, n.n.] trebuie să fie conștient de asta”.

Majoritatea avertizorilor au răspuns că ar lua-o de la capăt, chiar dacă probabil ar proceda diferit. Unii dintre ei au spus că, dacă s-ar întoarce în timp, cu ceea ce au învățat din experiența dobândită, ar ști cum să facă totul mai bine, pentru ca dezvăluirile lor să aibă impact mai mare și pentru a suferi mai puține consecințe la nivel personal. Cunoașterea mai bună a legislației, strategii personale mai bune ('să nu ai încredere în toată lumea', 'să nu spui tot ce știi'), nevoia de a identifica oameni (alți avertizori, avocați) și organizații resursă sunt printre învățămintele dobândite ca urmare a experienței prin care au trecut.

A18 „Aș face-o din nou, dar aș face-o altfel, pentru că acum avem experiență și am ști să facem altfel”.

A7 „Eu nu aș mai face. E o prostie să faci greva foamei în România. E un sistem corupt. Afară da, m-aș duce și aș face afară (...) De exemplu, în

fața Parlamentului European, acolo m-aș duce, cu probe și cu tot. Pentru că acolo sunt ferm convins că sunt oameni care știu să ne asculte și știu despre ce este vorba. (...) E mult până găsești o echipă de jurnaliști interesată, să poată să facă un reportaj, și să arunce totul în aer. Asta a lipsit la noi. Niște jurnaliști adevărați care să poată să facă ceva. Dar pe cine? Posturi de televiziune aservite [nume de partid politic, n.n.]? Sindicate aservite [nume de partid politic, n.n.]?”

A4 „Dacă ajută în vreun fel ăștia de la școală se purtau altfel cu copiii. (...) Eu în primul rând am fost mulțumit pentru mine, că am ajuns până unde am ajuns și i-am făcut de rușine. Măcar că i-am făcut de rușine, nu numai în țară, ci în toată Europa. Și în America. Și peste tot.”

A5 „La ora actuală, dacă cineva, de oriunde, vrea să declare un abuz care se întâmplă într-o instituție, ori o face inconștient, dacă ar face-o, să sesizeze, și nu știe prin ce poate să treacă ulterior, și apoi o să îi pară rău. Cum am fost și eu întrebat dacă îmi pare rău. Am răspuns că felul meu de a fi este de a vedea unde este abuzul și unde este adevărul și nu pot să separ cele două lucruri și să spun că acum nu aș mai fi făcut așa, dar cu siguranță poate că mi-aș fi luat mai multe măsuri de siguranță. Cred că eu am țipat destul de tare ca să se audă despre chestia asta. Într-adevăr, recunosc, că nu am simțit un mare sprijin foarte mare din zona jurnaliștilor din altă parte, nu din [nume instituție publică de media, n.n.], pentru că în [nume instituție publică de media, n.n.] era mai dificil, aproape de ce am spus mai devreme, că oamenilor le era frică și teamă. Din păcate, când ajungi în fața instanței și dacă cel care reușește să te lovească are și posibilitatea financiară, pentru că nu-s banii lui, atunci discrepanța este foarte mare. Tu nu ai posibilități de a te susține, iar în partea cealaltă banii și relațiile sunt la îndemână și e greu să supraviețuiești. Și dacă se întâmplă să mai ai și un împrumut la bancă, cu ipotecă, în momentul respectiv nu știi pe unde să scoți cămașa. Eu am avut noroc și cu

prieteni care m-au ajutat în perioada respectivă și m-au susținut financiar, pentru că altfel nu știu dacă aș fi reușit.”

Cei mai mulți avertizori au suferit consecințe la nivel personal.

Problemele de sănătate, generate de stresul experienței trăite, i-au afectat pe majoritatea, uneori în moduri semnificative. Un avertizor a declarat că a slăbit brusc, în câteva zile.

A4

„Nu mai zic stresul pe care l-am avut. Că am fost la doctor. Bine, nu m-a luat pe mine inima și toate astea, dar m-a luat cu stomacul.”

A5

„Am slăbit în cinci zile, mâncând normal, opt kg. A fost pe fond de stres. Luni (la o săptămână) am intrat în spital.”

Una dintre persoanele intervievate a acuzat că a pierdut o sarcină ca urmare a stresului generat de hărțuirea de la locul său de muncă. Problemele de sănătate pot deveni și cronice. Astfel, un avertizor a spus că în urma experienței prin care a trecut a rămas cu hipertensiune arterială.

O problemă majoră pentru avertizorii de integritate care și-au pierdut locurile de muncă a fost suspendarea plății către sistemul de asigurări de sănătate, suprapus peste o perioadă stresantă și care le-a generat multiple probleme de sănătate. Un avertizor a adus în discuție cheltuielile pe care le-a avut în această perioadă la medici. Deși a fost reintegrat în același loc de muncă, acesta a precizat că nu i-au fost acordate prejudicii și că, în mod paradoxal, plata salariilor pe lunile în care a fost concediat abuziv au inclus și plata asigurărilor medicale pentru servicii de care el nu a beneficiat:

A11

„Nu am avut loc de muncă, nu am avut asigurări sociale plătite. Or, acum, banii s-au dus către asigurările medicale, pentru lucruri de care nu am beneficiat. Puteam să mor și nu aveam drept. Am plătit din urmă un serviciu de care nu am beneficiat. Eu am plătit din banii mei consultațiile”.

Familiiile le-au fost, de asemenea, afectate emoțional. O persoană inclusă în studiu a povestit că soția sa, care lucra în același loc de muncă, a fost mutată de pe postul pe care lucra (câștigat prin concurs) chiar în ziua în care el a ieșit public să reclame problemele societății unde lucra. Acesteia i

s-a făcut rău și a fost nevoie de ambulanță. În urma acestui incident, a fost mutată pe un alt post, fără a primi explicații cu privire la fostul post:

A12

„Da, i s-a desființat postul [soției, n.n.]. Nu a vrut să îi dea nimic la mână. S-a dus spre personal [să primească explicații cu privire la postul ei, n.n.] și i s-a făcut rău. Nu a apucat să afle mai multe că s-a dus la spital. Aici au început și problemele cu inima.”

Prin aceeași experiență a desființării postului soției a trecut și un alt avertizor, acesta corelând acțiunea cu o campanie de hărțuire declanșată împotriva lui. Acesta a mai relatat că din cauza activității lui de avertizor a avut de suferit:

A15

„Copiii mi-au zis să nu mai fac asta pentru că îi afectează chiar și la școală, sunt priviți altfel chiar și de profesori”.

A15

[persoane din conducerea instituției din care a făcut avertizarea i-au transmis]: “<<Te distrugem și pe tine și pe familia ta, alții să aibă frică și să nu mai facă ca tine>>”.

Soțiile altor doi avertizori, care lucrau în același loc cu soții lor, au avut, de asemenea, de suferit din partea managementului și al colegilor.

Stresul proceselor prin care au trecut avertizorii și-a pus amprenta pe fiecare dintre membrii familiei, unii dintre aceștia fiind extrem de afectați pe întreaga perioadă în care avertizorii au luptat să-și recâștige postul sau să anuleze decizii abuzive ale comisiilor de disciplină. Au existat și avertizori care au avut probleme în cuplu, partenerii reproșându-le că s-au lăsat complet absorbiți de aceste conflicte și că familia trece prin probleme financiare majore din cauza pierderii locului de muncă. Trei dintre avertizori ne-au povestit că copiii minori au fost profund afectați de situația lor, iar un alt avertizor ne-a povestit că a trebuit inclusiv să plătească evaluarea psihologică pentru minorii pe care îi avea în întreținere.

Una dintre persoanele intervievate a mărturisit că un mare ajutor în perioada în care a expus public problemele a venit de la un psihoterapeut. Relațiile cu familia s-au deteriorat, iar mama acestei persoane a trecut printr-o perioadă de stres.

Mai mulți dintre avertizorii concediați au relatat stresul financiar prin care au trecut după ce au rămas fără un venit, în condițiile în care aveau și

minori în îngrijire sau împrumuturi bancare. Un alt avertizor a relatat despre cheltuielile mari cu procesele, pe care trebuie să le susțină din resurse proprii. Alături de cheltuielile cu avocați, unul dintre avertizori a fost nevoit să achite o sumă consistentă și pentru plata unei amenzi date în urma unui control, amendă pe care o contestă în instanță acum și despre care spune că nu lui ar fi trebuit să îi fie aplicată.

A12 „Acum sunt concediat. Financiar mă descurc foarte prost. [...] Cine mai angajează oameni la 52 de ani?”

A5 „A fost o perioadă grea. Atunci am descoperit ce înseamnă valoarea unui leu, pentru că se întâmpla să nu am, de exemplu, pentru o pâine. Și îmi aduc aminte că pâinea era 90 de bani și atunci mi-am dat seama cât de mult însemna un leu, ca să ai să iei o pâine.”

A18 „În ultimul an am muncit doar ca să plătesc procesele.”

Un avertizor a povestit că în perioada în care contesta în instanță decizia concedierii, a fost nevoit să trăiască și cu un leu pe zi. Stresul financiar generat de această situație a afectat serios calitatea vieții pentru întreaga familie, uneori ajungând chiar în situația de a amaneta lucruri pentru a se descurca cu cheltuielile:

A15 „Am fost obligat, ca și alți colegi, să vând și să amanetez inclusiv lucruri din casă. Am trecut prin această situație în care am trăit și cu un leu pe zi, îmi luam un covrig pentru că restul trebuia să păstrez pentru a plăti întreținerea, căldura, să le pot da copiilor să meargă la școală și este o situație de degradare psihică și morală”.

Unele dintre persoanele incluse în studiu au adus în discuție și discrepanța de forță financiară între instituție și ei. Procesele în care contestă deciziile comisiilor disciplinare sau chiar procesele penale în care ajung presupun cheltuieli mari cu avocații, în timp ce instituțiile angajează mari firme de avocatură (un aspect sesizat de majoritatea avertizorilor de integritate incluși în studiu):

A21 „Ei se distrează pe banii instituției, eu mă distrez pe banii mei. Eu între timp mi-am făcut încă un credit ca să pot plăti avocatul”.

Diferența de forțe a fost menționată și de un alt avertizor care consideră că persoanele care se află în funcții de conducere folosesc forța instituțională, prin toate mecanismele disponibile (comisii disciplinare, departamente de resurse umane, departamente juridice etc.) pe care le au la îndemână, și ajung să concedieze persoanele care sunt avertizori de integritate. Acesta consideră că este „o formă mafiotă de folosire a forței statului împotriva unor persoane care au rate de plătit, familii de întreținut”.

Stresul psihologic la care au fost supuși, inclusiv prin faptul că au primit amenințări indirecte cu moartea, i-a determinat pe unii dintre avertizorii intervievați să aibă suspiciuni în legătură cu cauzele reale ale unor evenimente care au apărut în viața lor. Astfel de evenimente includ: un foc izbucnit la locuința unui avertizor, o roată de la mașină cu prezoanele slăbite, care ar fi putut să se desprindă în mers, un parbriz de mașină spart, o locuință spartă de hoți. Avertizorii care au fost implicați au căutat explicații raționale, dar nu exclud definitiv ipoteza că aceste evenimente nu sunt niște simple accidente. Câțiva dintre avertizori au și suspiciuni legate de probitatea avocaților care i-au reprezentat sau cred că instanțele de judecată au fost influențate.

A18 „În momentul în care ți se sparge casa... te simți în nesiguranță. Eu spartul de casă am perceput-o așa, ca să mă învăț minte. Acum mi-am pus gard, sârmă ghimpată, rulouri, am securizat geamurile de termopane”.

În acest context sprijinul venit din partea unui psiholog poate fi util, după cum a spus unul dintre avertizorii intervievați.

A10 „Ar ajuta și o consiliere psihologică. Nu am apelat la astfel de mijloace, dar le recunosc utilitatea. Mai ales pentru a traversa teama, care reprezintă principalul obstacol, pentru că [avertizorii, n.n.] nu știu ce ar putea să li se întâmple în viitor”.

Însă, în egală măsură, suportul psihologic poate veni și din partea altor avertizori.

A10 „Ar fi super important ca avertizorii să se întâlnească și să vorbească despre experiențele lor. Este un fel de tratament posttraumatic. Nu cred că cineva care nu e avertizor înțelege cum e să treacă prin această experiență.”

Un impact major asupra vieții personale a avertizorilor și a familiilor lor este detașarea împotriva voinței într-un alt oraș, o acțiune considerată profund împotriva libertății familiilor afectate de această decizie:

A8 „Cu atâta lejeritate se joacă cu soarta oamenilor și se decide soarta unui om, a unei familii ...”

Pentru unul dintre avertizorii intervievați, care lucrează în poliție, este evident că întreaga lui carieră a stagnat din cauza sesizărilor și a proceselor intentate. Acesta a precizat că de-a lungul anilor a recuperat parte dintre banii din salariu, pe care îi pierduse în virtutea unor sancțiuni, dar este convins că, în termeni de carieră, ar fi fost acum într-o poziție mult mai bună.

Dorința de a fi reabilitați, de a se dovedi că au avut dreptate în legătură cu problemele pe care le-au semnalat a fost exprimată de mai mulți dintre avertizorii intervievați.

A5 „Ce mă interesează pe mine acum este reabilitarea mea. Să se vadă că a fost un abuz. Țasta e gândul meu cel mai important, de fapt. Încă a rămas, poate, în mintea onora, că, băi, poate a fost pe bune.”

Patru dintre avertizorii incluși în studiu au menționat că persoane cu funcții ierarhic superioare le-au spus că știu că în instanță demersurile interne de sancționare vor fi anulate. Cu atât mai mult, cei patru avertizori sunt convinși că sancțiunile primite în urma comisiilor de disciplină sunt strict strategii de hărțuire și intimidare. Unul dintre motivele menționate de unul dintre avertizorii intervievați, pentru această strategie, este de a descuraja posibili avertizori de integritate din a lua poziție.

A22 „[Numele unui director, n.n.] chiar le-a spus într-o ședință [altor avertizori din instituție, n.n.]: <<Vă dau afară pe toți>>. Un întreg departament, capii răscoalei care au avut curajul să-i spună nu. <<O să câștigați voi în instanță, dar doi ani stați pe bară, să văd eu din ce trăiți>>”.

A9 „Inclusiv într-o discuție purtată cu [numele superiorului, n.n.] mi-a zis: <<Cu siguranță nu vor ține în instanță [sancțiunile interne, n.n.], dar până atunci, te-am destituit>>”.

A16 „Președintele [numele persoanei, n.n.] mi-a spus: <<Stai liniștit, să o să câștigi [procesul de contestare a deciziei de concediere, n.n.] și plătește instituția [salariile restante, n.n.]>>”.

Una dintre persoanele interievate a sugerat că daunele morale ar putea fi o formă de reabilitare a imaginii aceluși avertizor care a suferit sancțiuni. În opinia acestui avertizor, dincolo de problemele materiale pe care o persoană le întâmpină în perioada în care este concediată și se judecă anularea acestei decizii, pentru o persoană există și prejudicierea imaginii acesteia, ceea ce e cu atât mai grav atunci când această persoană este și lider de sindicat.

Una dintre persoanele interievate a încercat să își schimbe locul de muncă în urma scandalului provocat prin dezvăluirile din spațiul public, însă a spus că nicio altă instituție nu mai vrea acum să o aibă angajată.

Pentru majoritatea avertizorilor de integritate incluși în studiu experiența a fost una traumatică și definitivă pentru traseul lor profesional. Pentru majoritatea, după ce au ieșit în spațiul public, aproape instantaneu, instituțiile au declanșat comisii disciplinare și au eludat din discuții subiectele avertizărilor făcute. De cele mai multe ori, avertizorii de integritate nu au avut parte de sprijin juridic în aceste comisii. Pierderea locului de muncă a destabilizat profund bugetele familiilor și au fost nevoiți să apeleze la soluții de criză (împrumuturi de la prieteni, amanetarea unor bunuri).

Pârghiile de sprijin au venit exclusiv din afara unor mecanisme instituționale, mai exact de la persoane și comunități care înțeleg să fie alături de avertizori, fie cu expertiză, fie cu suport psihologic sau financiar. Pe tot parcursul experienței, deși avertizorii erau convinși că lucrează în sprijinul interesului public, au simțit în oamenii din instituțiile publice ostilitate, violență și acțiuni menite să-i facă să cedeze, nicidecum sprijin.

REAȚIA AUTORITĂȚILOR ȘI DEZNODĂMÂNTUL ÎN CAUZELE SESIZATE

Unele dintre avertizările indexate în acest raport au dus la schimbări instituționale sau au avut consecințe legale concrete, dar majoritatea au avut mai degrabă doar rol de informare a opiniei publice, aducând problemele la lumina zilei.

Majoritatea persoanelor incluse în studiu s-au declarat nemulțumite de reacția colegilor din instituțiile în care lucrau la momentul în care erau avertizori de integritate (dar au pus lipsa de susținere pe seama fricii) și de modul de soluționare a sesizărilor făcute. Pentru acele cazuri în care avertizorii au simțit că au produs o schimbare în instituție, a rămas totuși nemulțumirea că modificările au fost mai degrabă punctuale, fără a produce schimbări sistemice. Cei mai mulți au menționat că, ulterior sesizărilor făcute, s-au simțit sau au fost mai degrabă ei înșiși vulnerabili și expuși în fața unor posibile abuzuri din partea instituției.

Problemele semnalate de unul dintre avertizorii intervievați s-au concretizat în deschiderea câtorva dosare penale, care îi vizau pe profesorii acuzați că ar fi pedepsit fizic elevii de la o școală pentru copii cu cerințe educaționale speciale. Dosarele au pornit de la imaginile filmate cu camera ascunsă de acest avertizor. Totuși, la patru ani de la evenimente, avertizorul nu știe nimic despre stadiul acestor dosare, pentru că nu a mai primit niciun fel de informări din partea parchetului și poliției.

În cazul unui alt avertizor, din sistemul de transport public, au fost deschise dosare la DNA, în urma avertizărilor, iar această instituție a confirmat parțial potențiale încălcări ale legii, așa cum au fost semnalate de avertizor.

În cazul a doi avertizori din sănătate au avut loc câteva schimbări pozitive la locul lor de muncă, deoarece a fost numit un manager nou (însă la mult timp după sesizările publice), care încearcă să îmbunătățească situația în spital și i-a investit pe cei doi avertizori cu roluri de decizie în acest proces de schimbare. Dar sesizările făcute atunci când au ieșit public, nu au avut nicio finalitate. Cei doi acuză că raportul Corpului de Control care a fost făcut public este o variantă trunchiată. Cei doi mai afirmă că Avocatul Poporului, în funcție la momentul sesizărilor, nu ar fi păstrat confidențialitatea informațiilor transmise de ei iar, pe baza acestor informații, neregulile semnalate ar fi fost îngropate. Petiția adresată Președinției nu a primit niciun

răspuns nici după mai bine de trei ani. La fel, memoriile la Comisiile pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții din Parlament nu au avut nicio finalitate. Nemulțumirea acestor doi avertizori, menționată, de asemenea, de mulți alți avertizori intervievați, este că nicio instituție din România nu le-a putut spune că au avut dreptate.

A7

„Există Raportul Corpului de Control, dar nu poate fi accesat. Poate fi accesat cel măsluit. Adevăratul raport a dispărut. Nu l-au putut accesa nici jurnaliștii, nici [dă numele unui parlamentar, n.n.]. Ce să spun? Că nu aveam dezinfectanți și am spălat instrumentar cu săpun lichid. Ce să spună? Că erau mesele de operații pline de sânge? Ce să spună? Că morții stăteau pe scări? Că sângele se arunca în chiuveta? În apa [din sistemul public de canalizare, n.n.]... Dacă am ajuns și la DNA? Până să intru în grevă am fost și la DNA.”

Parte dintre avertizorii intervievați afirmă că nu au găsit niciun sprijin și nicio rezolvare la Avocatul Poporului, ba chiar dimpotrivă, acțiunile Avocatului Poporului s-au întors împotriva lor. În ciuda faptului că nu sunt prevăzute atribuții directe la instituția Avocatului Poporului pentru soluționarea unor sesizări de integritate, parte dintre avertizori au căutat sprijin pentru a soluționa unele dintre problemele pe care le-au sesizat în instituții și care ar fi putut fi, în opinia avertizorilor, obiectul de activitate al Avocatului Poporului, deoarece vizau potențiale încălcări ale drepturilor omului. Alți avertizori s-au adresat Avocatului Poporului pentru că au considerat că le-au fost încălcate chiar lor drepturile.

O altă consecință negativă a activității avertizorilor de integritate a fost modificarea regulamentelor interne sau a unor documente care reglementează activitatea în domeniu, astfel încât să fie interzisă comunicarea în afara instituției publice a oricăror lucruri care pot “aduce atingere imaginii instituției”. Cei patru avertizori de integritate care au menționat această măsură sunt convinși că aceste modificări au vizat tocmai reducerea posibilității ca printre angajați să mai existe un viitor avertizor de integritate.

Extras din regulamentul uneia dintre instituțiile în care lucrează un avertizor de integritate: [se sancționează cu reducerea salariului sau cu concediere]: „Difuzarea sau colportarea în spațiul public - pe canalele mass-media sau social media - a oricăror informații legate de activitatea [nume instituție, n.n.], în mod special a informațiilor ce pot genera o stare de nesiguranță în rândul utilizatorilor de servicii, cu consecințe negative asupra activității și imaginii [nume instituție, n.n.], precum și a relațiilor de colaborare cu terții”.

A13 „În perioada stării de urgență au modificat chiar Statutul Polițistului astfel încât fiecare șef de inspectorat să poată să înlăture polițiști incomozi (...) în 10 sau 12 zile. Din 2002 de când există nu a fost modificat acest statut. Doar acum, în stare de urgență, a fost modificat cu procedură de urgență, astfel încât să poată fi dați afară polițiști fără avizul IGPR-ului.”

Majoritatea avertizorilor însă au menționat că simt frustrarea că nu au obținut modificări ale mecanismelor instituționale din cadrul instituțiilor în care activează, ci doar mai degrabă modificări punctuale, și acestea foarte rar. Toți avertizorii care au menționat explicit această frustrare au pus această lipsă de reacție sistemică pe seama politizării intense:

A12 „Sunt și frustrat pentru că, de fapt, nu se întâmplă nimic după ce ne expunem. Au ajuns cu numirile astea politice până la femeia de serviciu. Și ei se acoperă unii pe alții.”

Toți avertizorii de integritate incluși în cercetare au spus că nu există un traseu intern al soluționării sesizărilor. În general, avertizorii sunt nemulțumiți de modul în care instituțiile statului răspund acestor sesizări, la toate nivelurile (fie că e vorba despre sesizare internă, fie că discutăm despre instituții de la nivel central sau organe de cercetare penală).

Pentru că nu au găsit sprijin în interiorul instituțiilor în care au făcut sesizările, avertizorii de integritate caută sprijin în afara instituției. Unii dintre ei au ales să apeleze la instituții ierarhic superioare, centrale, cum ar fi ministere de resort sau organe de cercetare penală. Aceștia s-au declarat dezamăgiți de reacția oamenilor din aceste instituții. Majoritatea avertizorilor au încercat să facă publice problemele pe care le reclamaseră, fie pentru că se simțeau amenințați, fie pentru că simțeau că problema de interes public nu va fi soluționată. Pentru a face publice informațiile, fie au publicat informațiile pe rețele de socializare, fie au scris presei. În toate cazurile, avertizorii de integritate au simțit că situația lor în interiorul instituției s-a acutizat după publicarea informațiilor. Dar cu toții au afirmat că ar face la fel, pentru că varianta de a nu ieși public nu ar fi condus la rezolvarea situației.

SISTEMELE DE SPRIJIN PENTRU AVERTIZORI

Colegii

O problemă cu care s-au confruntat unii dintre avertizorii intervievați a fost modul în care i-au privit colegii lor. Pentru unii dintre respondenții incluși în studiu, imaginea avertizorilor printre colegii lor este mai degrabă una de "turnători", decât una de persoane cu simț civic.

A6 „Românul nu știe ce înseamnă avertizorul de integritate. Avertizorul de integritate la ora actuală este considerat turnătorul securității de altădată.”

A5 [Vi se pare că există o stigmă asociată avertizorului de integritate?]: „Și da și nu. Da, pentru că unii îl consideră ca un fel de denunțator, cum era pe vremea comuniștilor. Cei care sunt, de fapt mână în mână cu conducerea, ceea ce formează aura care îl face pe avertizor să se simtă foarte prost. Și nu, pentru că oamenii sunt de acord cu avertizorul, dar nu au curaj să facă așa ceva. Le este frică, au și familii, au și copil, au și un împrumut la bancă și le este frică să își piardă locul de muncă.”

În opinia respondenților, lipsa de solidaritate vine, însă, și din teamă. Astfel, insecuritatea financiară, faptul că au minori sau alți membri ai familiei în îngrijire sau faptul că au rate la bancă, îi fac pe oameni să se teamă și de aceea solidaritatea este arareori manifestată public. Majoritatea avertizorilor incluși în studiu au arătat înțelegere față de această situație și nu și-au învinovățit colegii:

A7 „Sărăcia asta a noastră de zi cu zi te face să închizi gura. Dar atunci când doi tâmpiți sau trei sau cinci sau zece au curajul să vorbească nimeni nu îi ascultă. De ce? Pentru că dacă i-ai asculta pe ăștia ar însemna să miști piramida. Și dacă ai mișcat piramida e deranj mare.”

A8 „N-am prea avut aliați, că și colegii care-mi erau foarte apropiați au fost timorați, le-a fost frică să se afișeze cu mine.”

A18 „Mie, cadre universitare din facultate mi-au dat mail, m-au sunat în privat. Dar nu vor ieși public decât dacă va ieși un tăvălug. Nu au curajul (...) [profioniștii, n.n.] din sistem să iasă public. Oamenii îmi scriu, le-am depus și în instanță. Că ei [persoanele vizate de avertizări, n.n.] au încercat să mă facă nebună. M-ar fi ajutat foarte mult să iasă oamenii ăștia public.”

Un avertizor a menționat explicit că a evitat să apeleze la colegi pentru sprijin pentru că i-ar fi expus: „îi nenoroceam și pe ei”.

Unii dintre avertizori au menționat că în interiorul instituției sunt mai mulți colegi care desfășoară sistematic activități specifice avertizorului de integritate și de aceea nu s-au simțit singuri. Cu toate acestea, astfel de cazuri sunt izolate. Conform unuia dintre avertizori, întregul demers de avertizare cu privire la neregulile sesizate a fost făcut colectiv, către presă, după ce intern nu au rezolvat niciuna dintre problemele sesizate. El a fost singurul care a ieșit să vorbească public, ajungând să fie cel mai vulnerabil din instituție strict în virtutea faptului că a făcut publice acele informații. A menționat că rolul presei a fost fundamental și că publicarea informațiilor are un rol crucial în încurajarea unor potențiali avertizori de integritate și creșterea solidaritatea în instituții:

A20 „Reportaje de genul ăla [un alt reportaj despre un alt avertizor de integritate, n.n.] ne-au încurajat pe noi să ieșim și sper ca tot ce s-a întâmplat după să îi încurajeze și pe alții. Mi-au scris mulți care m-au întrebat cum să ia legătura cu presa”.

Un avertizor din poliție a menționat nu doar că a avut susținători printre colegii lui, însă unii dintre aceștia chiar i-au cerut să îi învețe cum să facă o sesizare. În urma sesizărilor formulate, susține acest avertizor, și colegii lui au fost sancționați. Avertizorul a precizat că ulterior acestui episod, a ajuns să creadă că aceia care sunt mai tineri în instituție ar trebui să aștepte să capete experiență și să își clădească cariera, pentru că fiind persoane tinere riscă să-și compromită total parcursul în instituție. Altfel, avertizorul a declarat că manifestă înțelegere și pentru persoanele cu funcție de conducere din

instituție pentru că, în virtutea ierarhiei, fiecare dintre persoanele din instituției se află la „cheremul celor de mai sus”.

Sindicatelor, alți avertizori, avocații

Pentru mulți dintre avertizorii intervievați sprijinul a venit de la sindicate sau de la alți avertizori. Pe doi dintre avertizori, aflați în greva foamei, i-a ajutat, din prima clipă, un alt avertizor, chiar dacă venea dintr-un domeniu fără nicio legătură cu al primilor doi. Acesta din urmă era și lider de sindicat și imediat, chiar în timp ce cei doi se aflau în greva foamei în fața instituției în care lucrau, le-a redactat hârtii cu care să se poată proteja de consecințele aplicării legislației muncii. De asemenea, i-a pus în contact cu un avocat, care, de altfel a și câștigat procesele care l-au implicat pe unul dintre avertizorii care au făcut greva foamei. Același lider de sindicat l-a sprijinit și pe un alt avertizor, de asemenea dintr-un domeniu fără legătură cu al său, inclusiv făcându-i legătura cu același avocat. Un alt avertizor, din administrația publică, a menționat că, în timpul conflictelor cu cei de la conducerea instituției în care lucra, a intrat într-un sindicat care s-a oferit să-i acorde sprijin.

Membrii de sindicat incluși în studiu au menționat că parte din activitatea lor este tocmai să îi îndrume pe cei care fac sesizări în interes public, în condițiile în care mulți dintre aceștia nu cunosc prevederile legale privitoare la avertizările de integritate. Ei au subliniat importanța majoră a popularizării, în rândul angajaților, a legislației și a instrumentelor de apărare pe care le au la îndemână.

Din interviurile realizate reiese că avocații joacă un rol cheie în sprijinul avertizorilor. Cei care au avocați, mai ales cu specializare în dreptul muncii, reușesc să se protejeze mai bine. Avertizorii incluși în studiu însă spun că există foarte puțini avocați care cunosc legislația ce reglementează avertizarea în interes public și că aleg, împreună cu avocații lor, să utilizeze argumente juridice din afara acestei legi, tocmai pentru că simt că avocații nu pot gestiona argumente dintr-o lege pe care nu o cunosc.

A5

„E bine ca oamenii să știe, să cunoască legislația, iar în momentul în care vor să facă un pas, să nu fie singuri, în sensul în care să ceară ajutor. (...) Măcar în zona sindicală să ceară sprijin, un avocat, ca să facă demersurile ca la carte, fără dubiu. Pentru că avertizorul de integritate, așa cum scrie și în lege, relatează despre fapte grave, infracționale, dar cu bună-credință.”

Autorii raportului au constatat, pe măsură ce au avansat cu interviurile, că există o rețea informală din care fac parte avertizori de integritate. Conform persoanelor incluse în studiu, sprijinul de la colegii care au trecut prin experiențe similare a fost extrem de valoros, atât pentru că i-a ajutat cu informații, însă și ca sistem de suport emoțional. Tot prin intermediul unor colegi avertizori de integritate, unele dintre persoanele incluse în studiu au reușit să contacteze jurnaliști și să pună pe agenda publică probleme de interes public. În lipsa unor instrumente instituționale, care să ghideze și să ofere sprijin avertizorilor de integritate, aceștia au format o comunitate informală de unde pot fi extrase informații și sfaturi.

Asistența organizațiilor internaționale

Unul dintre avertizorii intervievați a semnalat că sprijinul venit din partea unei organizații profesionale internaționale, din care făcea parte, i-a acordat protecție, însă nu în ceea ce privește concedierea, ci față de excluderea sa din Consiliul de Administrație al instituției în care lucra, poziție în care fusese ales de angajați.

A5

„Au încercat să mă dea afară și din CA. I-a pus pe toți ceilalți 12 membri să semneze o hârtie. Au trimis-o la Parlament. Numai că atunci am avut norocul că a zis cineva dintr-o Comisie a zis: <<Băi, voi va puneți cu cea mai mare [nume de organizație profesională internațională, n.n.]? Ce a făcut?>>... Și nu m-au dat afară din CA.”

ROLUL MASS-MEDIA

Mulți dintre avertizorii intervievați au menționat cât de important este să faci publice situațiile pe care le semnalezi și cât de importantă este mass-media în acest demers, deoarece dă credibilitate și anvergură subiectelor semnalate. Din discuțiile cu unul dintre avertizori a reieșit că aducerea în atenția publică a subiectelor semnalate îl apără ulterior pe avertizor de acuzele că ar fi făcut aceste subiecte publice în urma sancțiunilor interne pe care le-a suferit. Alți avertizori au arătat cum escaladează situația în cazul avertizărilor interne, până când se ajunge ca cei care sesizează să fie forțați să facă publice aceste avertizări interne.

A5 „Cu cât vei face public o acțiune o atitudine, cu atât lumea va ști. Și celor care abuzează, le va fi frică să facă ceva. (...) Dacă mass-media preia un caz și îl dă mai departe în presă și apare, și oamenii îl citesc, este vizualizat, și angajatorul va avea temere și frică să mai facă presiuni.”

A10 „M-am gândit câteva zile dacă să trimit sau nu materialul la [nume de publicație, n.n.]. Un prieten mi-a zis că e ceva ciudat juridic. Și mi-am dat seama că dacă nu ies, devin culpabil eu. Oricum am procese de conștiință că nu am făcut-o mai devreme.”

Mass-media este considerată a avea un rol important și în a pune presiune publică pentru ca neregulile semnalate să aibă consecințe legale. Pentru majoritatea avertizorilor incluși în studiu este o certitudine că dacă informațiile nu ar fi ajuns în spațiul public, nimic nu s-ar fi schimbat în instituții:

A4 „Nu, nici nu a mai amintit [presa despre cazul semnalat de el, n.n.]. (...) zic, dacă m-aș duce la presă, (...) măcar să dea filmul un pic înapoi, să mai arate, uite, domnule, nu s-a făcut nimic în doi ani. (...) Dacă intră pe televiziuni, se mai poate răscoli acolo, dar noi așa, ca persoane, eu ca persoană fizică, eu nu am putere. Dar dacă ar fi prin televiziune, la știri: uite, domne, au mai trecut 4 ani”.

A18 „Presa, cei de la [nume de instituție media, n.n.], m-au ajutat mult. În clipa în care au făcut mediatizare și a ieșit public, au dat înapoi.”

Sesizarea publică, deși permisă de legea avertizorului de integritate, este descurajată de diverse regulamente interne. Un astfel de regulament, a cărui aplicare face ca unul dintre avertizori să ajungă la un pas de a fi exclus din profesie, prevede: „În cazul în care (...) se va adresa mass-mediei înainte de a fi soluționată problema la nivelul colegiului, aceasta va constitui abatere disciplinară”.

A18 „Au spus că am încălcat articolul (...), articol anticonstituțional, din codul deontologic. Că trebuia să mă duc prima dată la ei. Dar este în interes public.”

Greva foamei este o modalitate aleasă de câțiva dintre avertizorii intervievați pentru a pune pe agenda publică problemele pe care le sesizau.

A18 „Să nu credeți că mi-a fost ușor să intru în greva foamei, dar mi-era teamă că voi fi dată afară din profesie. (...) Am stat o zi în greva foamei, m-au chemat imediat, s-au speriat. A fost inclusiv unul dintre miniștrii, secretarii de stat, i se spusese despre mine că sunt nebună. Când m-am dus și am prezentat toată situația, dansul care era și psiholog, a zis: <<Se vede că nu sunteți nebună, vorbiți coerent, vă apărați colegii>>.”

Unii dintre avertizorii care ies public ajung să fie mandatați de alți colegi să expună și alte probleme din domeniul în care profesiază:

A18 „Sunt oamenii care îmi scriu despre probleme din sistem și care îmi spun mie să ies public cu ele. Eu fiind și o persoană care nu mai am nimic de pierdut.”

În momentul în care sesizările unui avertizor de integritate sunt făcute publice, din relatării persoanelor incluse în studiu, se activează ceea ce ei au simțit ca fiind o rețea de solidarizare – oamenii, fie cetățeni, fie colegi din breaslă care le scriu pentru

a-i susține și a-și exprima admirația față de curajul lor. Mesajele, au dat curaj avertizorilor să meargă mai departe, simțind că demersul lor este util și apreciat (chiar dacă aceste semnale veneau din afara instituției). În plus, erau și mesaje prin care li se solicitau informații cu privire la contacte în presă sau sfaturi juridice pentru a sprijini și alți potențiali avertizori de integritate:

A13

„Am primit multe mesaje de susținere de la colegi și de la opinia publică. Nu vreau să exagerez, dar sute de mesaje de susținere. Acele mesaje mi-au dat puterea necesară și tăria de caracter ca să merg mai departe (...). În perioada aceea [când era mediatizat cazul, n.n.] m-au sunat mai mulți colegi din țară să mă întrebe dacă pot să le dau referințe journalistice la care să apeleze, pentru că și ei aveau cazuri asemănătoare și mi-au cerut astfel de date pentru a face publice cazuri din sistem.”

Un alt rol important al publicării sesizărilor făcute de avertizorii de integritate este, conform uneia dintre persoanele intervievate, accesul la sprijin juridic gratuit. Aceasta este convinsă că dacă nu ar fi fost făcută publică situația reclamată de ea (reținerea de către angajatorul privat a salariului aproape integral), nu ar fi reușit să găsească un avocat care să o reprezinte pro bono. Mai mult, în urma mediatizării cazului acestei persoane, companii private mari, care aveau relații de afaceri cu firma în care ea lucra, au făcut presiuni pentru rezolvarea situației angajaților (și alți colegi primiseră, de asemenea, salarii foarte mici raportate la salariul lunar).

Presă este importantă și pentru protecția directă a avertizorilor. Multe dintre persoanele intervievate s-au raportat la jurnaliștii care au preluat sesizările lor ca la aliați, fiind un fel de garanție că, intern, vor fi protejați de abuzuri (deși, în fapt, în cele mai multe dintre cazuri nu a fost așa). Din interviuri a reieșit că prezența presei în cadrul comisiilor de disciplină are un rol important în garantarea respectării drepturilor de muncă ale avertizorului vizat de potențiale măsuri punitive. Una dintre persoanele intervievate a povestit că ședința uneia dintre comisiile de disciplină unde a fost convocată s-a anulat tocmai pentru că au existat instituții de presă care au dorit să participe la discuții. O altă persoană intervievată, care a menționat importanța crucială a prezenței presei la comisiile disciplinare, a precizat însă că foarte puține instituții de presă sunt interesate să participe, fiind mai degrabă interesante doar de acele comisii care implică speța care a stârnit mult interes public, ceea ce conduce la vulnerabilizarea avertizorilor a căror cauză nu a câștigat multă popularitate.

Unii dintre avertizori au menționat că în fazele ulterioare de hărțuire la locul de muncă ar avea nevoie în continuare de protecția pe care mediatizarea cazului le-a adus-o în primă fază. Un avertizor a precizat că simte că această protecție slăbește din ce în ce mai tare pe măsură ce trece timpul de la momentul publicării faptelor sesizate de el.

RECOMANDĂRILE AVERTIZORILOR PENTRU O LEGE ȘI PRACTICĂ MAI BUNE

Toți avertizorii de integritate incluși în studiu au menționat că **legea este extrem de puțin cunoscută**. O primă măsură sugerată de mare parte dintre aceștia a fost popularizarea prevederilor legii. A fost adusă în discuție popularizarea legii și în rândul publicului general pentru a nu mai fi percepuți ca *turnători* sau *sifon* și pentru a avea susținerea societății (unul dintre avertizorii intervievați a sugerat chiar o campanie cu spoturi tv de interes public prin care să fie făcute cunoscute prejudiciile recuperate ca urmare a sesizărilor făcute de avertizorii de integritate).

Mulți dintre avertizorii incluși în studiu consideră că **avocații și, uneori, chiar și judecătorii nu cunosc prevederile legii avertizorului**. Unii avertizori au propus un **mecanism oficial prin care avertizorului să-i fie recunoscut acest statut** și pe care să-l poată utiliza în instanțe.

Toți avertizorii incluși în studiu resping varianta prin care avertizorul de integritate să primească parte din prejudiciul recuperat, considerând că de abia această situație i-ar transforma în *turnători*⁹. Pe de altă parte, **nevoia de sprijin financiar** a fost menționată în diverse forme. Unul dintre avertizori propune ca, pe perioada procesului de contestare a deciziei de concediere, când avertizorul este fără surse de venit, să îi fie plătit salariul, acesta fiind un gest de ‘garanție morală din partea statului’. În acest fel ar fi evitată situația lipsurilor financiare acute, așa cum se întâmplă acum în caz de pierdere a locului de muncă. Un alt avertizor a adus în discuție nevoia de sprijin financiar din partea statului pentru acele persoane care „din cauza presiunii o iau razna, care nu se vor mai putea întreține”. Un al treilea avertizor a militat, de asemenea, pentru sprijin financiar în cazul în care avertizorul de integritate rămâne fără loc de muncă în virtutea sesizării: „până la urmă, gândiți-vă că un avertizor de integritate e mai rău pedepsit decât un om care fură”. Toți avertizorii au exclus acordarea unei remunerații pentru avertizările pe care le fac.

Constituirea unei organizații/instituții care să aibă funcție de coordonare și care să supervizeze modul în care sunt prelucrate sesizările făcute de avertizorii de integritate a fost menționată de mai mulți dintre intervievați.

În aceeași idee, s-a menționat că cei care procesează sesizările avertizorilor de integritate trebuie să aibă expertiză aplicată la domeniul în care se face avertizarea, altfel nu vor înțelege problemele semnalate. Un avertizor de integritate a sugerat crearea unei baze de date comune cu toate persoanele care s-au constituit în avertizori de integritate și urmărirea îndeaproape a modului în care sunt soluționate sesizările, astfel încât „să se vadă că ai avut dreptate, că ești o persoană credibilă”.

Protejarea identității, sub anonimat, a avertizorilor de integritate a fost, de asemenea, menționată. Astfel, deși unul dintre avertizorii intervievați sugerează că identitatea celui care face sesizare este practic principala diferență dintre *turnător* și avertizor, consideră că, având în vedere experiențele avertizorilor, ar trebui să existe posibilitatea anonimizării în cadrul instituției a numelui celui care a făcut sesizarea. Acesta a sugerat inclusiv posibilitatea de a avea o instituție intermediară între avertizor și instituția din care se face sesizarea, cu anonimizarea în cadrul acestei instituții intermediare a celui care a depus sesizarea.

Parte dintre avertizori au sugerat un **mecanism care să blocheze posibilitatea instituțiilor de a deschide dosare în comisiile de disciplină sau de etică împotriva avertizorului**. Deoarece acesta este cel mai utilizat instrument de abuz, avertizorii consideră că multe dintre represalii ar fi împiedicate așa.

O altă modalitate de descurajare a abuzurilor ar fi **acordarea unor daune mari în instanță pentru avertizorii care își recâștigă posturile și imputarea acestor costuri persoanelor responsabile de represalii**. În această idee, un avertizor a sugerat modificarea Codului Muncii astfel încât să fie obligatoriu pentru o instituție să se întoarcă împotriva persoanelor responsabile de concedierea abuzivă (ulterior obținerii unei decizii definitive în instanță). Un alt avertizor a menționat că a fost concediat „de multiple ori” și, de fiecare dată, și-a recâștigat postul în instanță. Cu toate acestea, instituțiile sunt acelea care achită plățile compensatorii, din bani publici, și nu persoanele responsabile. Acest avertizor consideră

9 Deputatul Sebastian-Ioan Burduja a anunțat în aprilie 2021 că va susține o inițiativă legislativă în acest sens - <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=8257&idm=1,011&idl=1>

că modificarea Codului Muncii, în sensul în care să fie sancționate persoanele responsabile de aceste abuzuri, ar reduce considerabil riscul ca avertizorii de integritate să mai fie subiectul unor măsuri abuzive în cadrul instituțiilor în care fac sesizarea.

Reformularea, în Codul Muncii, a posibilității de detașare a angajatului împotriva voinței sale este o altă recomandare ce a reieșit din discuțiile cu avertizorii. Deși unii avertizori sunt de acord că această măsură prevăzută de Codul Muncii poate fi utilă pentru activitatea unei instituții, toate persoanele care au trecut prin această experiență sunt convinse că în cazul lor a fost folosită strict pentru a fi pedepsiți, nu pentru că detașarea era efectiv necesară.

Instituirea unui mecanism prin care sesizările făcute ierarhic să nu se mai întoarcă în instituția care este vizată de sesizare, este o altă propunere rezultată din interviuri.

Pentru a preveni represaliile la care sunt supuși avertizorii, una dintre persoanele intervievate consideră că este imperios necesar ca **legea avertizorului de integritate să prevadă ca acesta să poată opta pentru a rămâne pe post până la finalizarea proceselor de contestare a deciziei de concediere**. Deoarece procesele pot dura și ani de zile, una dintre cele mai mari probleme pentru avertizori este lipsa veniturilor în această perioadă.

Unul dintre avertizorii intervievați a menționat că legea în vigoare, așa cum este formulată acum, este mai degrabă un sprijin în cazul în care se ajunge în fața instanței, decât pentru protecția unui potențial avertizor de integritate pe durata formulării sesizării, neprotejându-l în comisiile de disciplină, de exemplu. Acesta a menționat că ar fi de ajutor **să existe un organism la care avertizorii să poată solicita sprijin juridic**, pentru că a întâmpinat dificultăți în a găsi avocați care să cunoască prevederile legii avertizorului de integritate.

Legislația muncii trebuie să prevadă, în mod explicit, obligația de a corela legea avertizorului de integritate cu regulamentele interne / codurile de etică. În acest moment, multe dintre instituții încearcă să oprească avertizorii de integritate prin introducerea unor clauze în aceste regulamente interne / coduri de etică, ceea ce face din sesizarea publică un posibil motiv de deschidere a unui dosar în comisia de disciplină sau de etică, în virtutea *afectării imaginii publice* a instituției. Deoarece acesta este cea mai frecventă acuzație adusă în interiorul instituției (fapt confirmat în această cercetare) și principala pârghie care permite concedierile abuzive, unul dintre avertizori a sugerat introducerea unei interdicții explicite de a organiza astfel de comisii pe perioada în care faptele sesizate sunt verificate. Un alt avertizor a ridicat problema

faptului că utilizarea pretextului “imaginii instituției” este irelevantă în orice alt context decât un conflict comercial și, deci, nu ar trebui să fie aplicată instituțiilor publice.

Unul dintre avertizorii intervievați a menționat **importanța menținerii tuturor căilor de sesizare posibile - internă, pe cale ierarhică, către un organism extern și către presă**. Acesta este convins că publicarea informațiilor furnizate de către un potențial avertizor de integritate este crucială și pentru protecția avertizorului, dar și pentru a pune presiune pe autorități să rezolve situația sesizată (pentru a nu fi mușamalizată situația sesizată). Această opinie este susținută de majoritatea avertizorilor intervievați.

Un alt avertizor a propus instituirea unui **mechanism legal prin care casele de avocatură să poată fi plătite din fonduri publice astfel încât avertizorii de integritate să aibă acces la consiliere juridică și reprezentare** încă din primele faze (comisiile de disciplină).

De asemenea, unul dintre avertizori consideră necesară **introducerea termenului de ‘suspiciune de încălcare a legii’ în textul de lege la definiția avertizării în interes public** (art. 3 litera a. din lege statuează că “avertizare în interes public înseamnă sesizarea făcută cu bună-credință cu privire la *orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței*”).

Unul dintre avertizori a indicat ca posibilă soluție în fața abuzurilor comisiilor de disciplină **introducerea interdicției oricăror forme de represalii ce pot fi aplicate de acestea împotriva avertizorilor**. În opinia acestuia, comisiile de disciplină ar putea aplica doar amenzi, acestea putând fi contestate în instanță. Acesta a mai menționat că ar fi utilă o menționare explicită în Codul Muncii a faptului ca tot ceea ce ține de calitatea de avertizor de integritate să nu poată fi asimilat unei abateri disciplinare. O altă modificare propusă a fost **reglementarea clară în Codul Muncii a activității comisiilor de disciplină**. În acest moment, a menționat avertizorul intervievat, fiecare instituție funcționează după propriile reglementări.

Pentru a reduce riscul falimentului persoanelor care fac avertizări, a fost propus ca în Codul Muncii să fie stipulat explicit că **într-un proces de muncă cu angajații, instituția să nu poată cere cheltuieli de judecată** (cu atât mai mult cu cât instituțiile angajează case de avocatură cu tarife mari).

O altă propunere de îmbunătățire a cadrului instituțional pentru un posibil avertizor de integritate ar fi întărirea și atribuirea unui rol activ a

Inspectoratelor Teritoriale de Muncă, fără să mai fie necesară, în opinia unuia dintre avertizori, crearea unei noi instituții.

S-a mai precizat și că ar trebui ca **procesele pe dreptul muncii să fie judecate cu celeritate**, pentru ca oamenii să nu rămână fără loc de muncă atâta timp, și că **ar trebui specializate instanțele mai bine pentru procesele care îi implică pe avertizorii de integritate**.

Există și avertizori care consideră că **prevederile legii sunt suficiente, dar că ele nu sunt puse în aplicare**. Un astfel de avertizor a dat exemplul obligativității din lege de a modifica regulamentele interne conform cu această lege, obligativitate care nu este respectată în toate instituțiile din România (cf. art. 11 din Legea nr. 571/2004: “În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice, instituțiile publice și celelalte unități bugetare prevăzute la art. 2 își vor pune de acord regulamentele de ordine interioară cu prevederile acesteia”).

Conform mai multor respondenți, **depolitizarea conducerilor instituțiilor publice ar putea contribui la protecția avertizorilor**. Astfel, o opinie ce s-a desprins din multe dintre interviurile cu avertizorii incluși în studiu este că factorul politic reprezintă o piedică majoră în încurajarea oamenilor în a deveni avertizori de integritate. Din acest punct de vedere, un avertizor crede că nici măcar protejarea identității persoanelor care fac sesizarea nu ar duce la creșterea numărului de persoane care fac sesizări, din cauza intereselor politice.

DOMENIUL DIN PERSPECTIVA EXPERTILOR

Toți cei patru experți în domeniul avertizărilor de integritate, intervievați pentru prezentul raport, consideră că, până în acest moment, legea a fost cunoscută foarte puțin (inclusiv de reprezentanții autorităților publice) și că, în general, a fi avertizor de integritate presupune costuri profesionale și personale foarte mari. Modificările legislative propuse de acești experți țin cont de toate limitările pe care le-au întâlnit în activitatea lor.

Percepția cu privire la avertizorul de integritate

În opinia experților, în societatea românească predomină imaginea *turnătorului*. Principalul motiv pentru care încă există această percepție este pentru că nu au existat luări de poziție publice din partea conducerii partidelor politice, a șefilor de instituții sau a persoanelor cu funcții înalte în stat, care să recunoască rolul fundamental al unui avertizor de integritate într-o societate democratică:

E2

„Campania va fi de succes în momentul în care șefii de partide vor ieși să spună că au primit avertizări pentru care sunt recunoscători, pentru că fără această avertizare nu ar fi putut corecta lucruri în partide. Apoi să apară șefi de instituții publice care să spună același lucru. Să spui ce ai făcut deja, nu ce ai de gând să faci.”

E4

„Îmi lipsește și acum un mesaj din partea lui [prim-ministru în funcție, n.n.] care să zică - vă mulțumim că ați ieșit public, nu am fi avut cum să aflăm de problemele astea dacă nu ați fi ieșit public. Chiar și la conducerea partidelor politice ar trebui așa ieșiri. Noi suntem în situația în care [nume de partid, n.n.] nu recunoaște rolul avertizorului nici măcar în partid.”

Istoric, una dintre cauzele acestui fenomen este identificată de experți în parcursul comunist al țării. Dar, pe de altă parte, susține unul dintre experții intervievați, parte din problemă este generată chiar de politicieni care încearcă să alimenteze această asociere, pentru a descuraja fenomenul. Toți cei patru experți intervievați consideră că este necesară o campanie intensă de informare cu

privire la rolul avertizorului de integritate, fie pentru a încuraja potențiali avertizori să-și asume acest rol, fie pentru a face cunoscute clauzele legii pentru chiar instituțiile publice. Unul dintre experții incluși în cercetare a menționat situații în care reprezentanții ai autorității publice au desemnat o persoană din interiorul instituției pentru a fi avertizor de integritate, ceea ce denotă, într-o cheie absurdă, cât de puțin sunt înțelese prevederile legale de către aceia care ar trebui să le aplice.

Principalele probleme în implementarea actualului text de lege

Conform experților incluși în studiu, prima reacție organizațională, atunci când apare un avertizor de integritate, este de *vânătoare*. În acest moment, în lipsa unor norme clare de aplicare a legii, reprezentanții instituțiilor în care se fac avertizări de integritate declanșează mecanisme de hărțuire:

E3

„Deci reacția impulsivă și viscerală a organizațiilor este să-l reducă la tăcere pe avertizor.”

Unul dintre experți, avocat, a menționat că actualul text de lege nu cuprinde mecanisme de protecție foarte clare. În aceste condiții, de cele mai multe ori, avertizorul de integritate rămâne expus și vulnerabil în instituțiile de unde face sesizarea:

E1

„Nu există, din punctul meu de vedere, nicio încurajare pentru un cetățean de bună-credință, care activează într-o instituție publică, sau chiar în mediul privat, de a fi încurajat să facă un astfel de demers, pentru că el va rămâne singur în fața colectivității, mai ales pentru că întotdeauna conducerea instituției publice are suficiente resurse pentru a face neplăceri.”

Conform acestui avocat există o oarecare rețineră și din partea comunității profesionale a avocaților în a reprezenta în instanță avertizori de integritate. Unul dintre motive este tocmai puterea disproporționată pe care instituțiile publice o au în raport chiar și cu avocații care-i reprezintă pe avertizori, de unde și

teama unora dintre aceștia. El a dat exemplul unui client care, înainte să ajungă să fie reprezentat de el, a fost refuzat de mai mulți avocați.

Același expert, avocat, susține că, în acest moment, în România, există o practică neunitară a instanțelor în ceea ce privește spețele care implică avertizori de integritate. Conform acestuia, situațiile care implică avertizorul de integritate sunt încă „neclare” și, în mare parte, sunt tratate de instanțele de muncă. Procesele care au implicat un avertizor de integritate, și despre care acest expert are cunoștință, au fost mai degrabă câștigate tocmai pe considerente de dreptul muncii și de legalitatea procedurii disciplinare, în timp ce partea în care este recunoscută calitatea de avertizor de integritate a fost mai degrabă ignorată.

Cei doi experți care lucrează îndeaproape cu avertizori de integritate au descris modul profund în care viețile avertizorilor de integritate și ale familiilor acestora sunt afectate. Pierderea locului de muncă, hărțuirea și presiunea psihologică sunt fenomene care pot afecta profund și iremediabil persoanele care se constituie în avertizori de integritate.

Un alt neajuns major al actualei legi, adus în discuție de unul dintre acești experți, este inaplicabilitatea Legii avertizorului de integritate în serviciile de ordine publică (n.n.: așa cum am arătat mai sus, sunt instituții publice care, în virtutea unor legi speciale de funcționare, susțin că nu li se aplică legea avertizorului de integritate).

Direcții pentru Legea avertizorului de integritate

Există mai multe puncte în care cei patru experți au fost în acord. Unul dintre aceste puncte a fost legat de **menținerea posibilității ca avertizorul de integritate să își aleagă modul în care dorește să facă sesizarea**. Cei patru experți au dat mai multe motive – imposibilitatea de a face intern sesizarea, creșterea siguranței pentru unii dintre avertizori prin apariția subiectului în mass-media. Un alt argument adus în discuție de toți cei patru experți a fost că, în acest moment, legea nu prevede o astfel de ordine, iar impunerea unor astfel de etape ar fi neconstituțională (este imposibilă restrângerea unor drepturi deja acordate legal).

O altă opinie comună a experților a fost legată de faptul că **nu trebuie prevăzute recompense financiare pentru avertizorii de integritate**¹⁰.

Unul dintre experți a precizat că o astfel de măsură ar duce în derizoriu ideea de bună-credință și ar arunca stigmatul de oportunist pe orice avertizor de integritate. Introducerea ideii de recompensă ar pune sub semnul întrebării fundamentul etic al avertizărilor și, consideră experții, ar compromite și mai tare percepția publică cu privire la avertizorul de integritate. Prezumția de bună-credință este una dintre cele mai bune prevederi ale actualului text de lege și măsura recompensei ar compromite-o total.

În același timp, toți avertizorii intervievați au admis că există probleme financiare majore pentru o persoană care ajunge să fie concediată din cauza unei sesizări. Nevoia de sprijin trebuie să fie, într-o formă sau alta, luată în considerare de textul legii, însă experții exclud complet varianta plății în bani pentru avertizori. Unul dintre experți consideră oportun un *fond de urgență* care să sprijine financiar avertizorul de integritate pe perioada în care nu a beneficiat de venituri. Cu toate acestea, un alt expert susține că mai degrabă ar fi utile o serie de servicii (consiliere psihologică, consiliere juridică etc.) puse la dispoziția avertizorului de integritate, pentru a nu ajunge în situația în care oamenii să profite de acest fond de urgență (alegându-se, deci, varianta oferirii de servicii, nu a acordării de bani).

Și alți experți au menționat **nevoia de acordare a unor servicii din partea statului**, aducând în discuție în mod particular asistența juridică. Aceștia exclud posibilitatea unui avocat din oficiu, menționând că e nevoie de avocați pregătiți și cu experiență. Doi dintre experți consideră că un fond pus la dispoziție de Agenția Națională a Bunurilor Indisponibilizate ar putea fi o soluție pentru finanțarea acestor servicii. Unul dintre aceștia crede că pentru servicii de consiliere psihologică ar trebui instituit un sistem de decontare prin Casa Națională pentru Asigurări de Sănătate, iar pentru asistență juridică, ar trebui instituit un sistem prin barou.

Un alt aspect major pe care legea ar trebui să-l includă este posibilitatea unor **sesizări anonime și/sau a anonimizării sesizărilor**. Având în vedere experiențele avertizorilor de integritate ulterior sesizărilor, anonimizarea ar putea duce la creșterea sentimentului de securitate și la încurajarea oamenilor să se constituie în avertizor de integritate.

Conform experților, este necesară clarificarea procedurilor interne care duc, de cele mai multe ori, la concedieri sau diverse alte măsuri disciplinare împotriva persoanelor care devin avertizori de integritate. Pentru unul dintre experții intervievați este evident că avertizorii de integritate din România suferă represalii în urma sesizărilor pe care le fac, având în vedere faptul că primele măsuri luate de

¹⁰ Deputatul Sebastian-Ioan Burduja a anunțat în aprilie 2021 că va susține o inițiativă legislativă în acest sens - <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=8257&idm=1,011&idl=1>

instituțiile din care sunt acești avertizori vizează persoana care face sesizarea, și nu faptele sesizate. Acest expert a propus **suspendarea cercetărilor disciplinare pe durata analizei sesizării**. Un alt expert însă, a ridicat problema posibilelor abuzuri (persoane care pot profita de acest statut) și consideră mai potrivit ca avertizorul de integritate **să nu fie inclus în procesul de evaluare profesională un an de la momentul în care face sesizarea**. În acest fel, crede acest expert, sesizarea nu poate fi o rampă de lansare în carieră și nici nu îi este afectat statutul profesional, din răzbunare.

Cu privire la recunoașterea calității de avertizor de integritate, un expert propune emiterea unui *certificat de avertizor de integritate* de către Agenția Națională pentru Integritate. Temerea formulată însă a fost că, dacă s-ar institui acest mecanism, ar fi unul profund birocratizat și complicat, or, ar trebui să fie mai degrabă un proces automat, indiferent de subiectul sesizării. Un astfel de certificat ar fi folositor în instanță, unde, de multe ori, judecătorii tratează aceste cauze strict din perspectiva dreptului muncii, fără să acorde acest statut.

Unul dintre experții intervievați a adus în discuție nevoia acută de centralizare a cazurilor și analiză constantă a fenomenului de către o instituție publică centrală. În lipsa unor informații (precum: numărul sesizărilor/instituție, numărul sesizărilor soluționate, numărul sesizărilor dovedite nefondate etc.) și a unei analize statistice a datelor colectate în acest fel, este greu de evaluat în ce măsură instituțiile

înțeleg să aplice legea, ce tip de servicii de suport trebuie dezvoltate, de ce tip de susținere au nevoie instituțiile pentru o mai bună aplicare a legii etc.

Dacă pentru unul dintre experți varianta în care Agenția Națională de Integritate să supervizeze buna implementare a legii este o variantă bună, un altul susține că singura variantă viabilă este ca acest rol să fie preluat de Avocatul Poporului.

Unul dintre experți crede că mediul privat, în mare parte, nu este pregătit pentru instituția avertizorului de integritate. Dacă pentru companiile mari există deja mecanisme și instrumente care răspund nevoii de a rezolva mai degrabă intern orice posibil scandal public, pentru companiile mijlocii sau care nu au o conducere internațională, acest proces va fi extrem de anevoios. Mai mult, lipsa de promovare a modificării legii de către Ministerul Justiției este posibil să conducă inclusiv la întâzieri în implementare:

E4

„Mesajul autorităților în chestiunea asta nu va exista. Ministerul Justiției face o lege, o trimite către Parlament, Parlamentul o adoptă. Nimeni nu s-a gândit la informarea comprehensivă (...). Introduci o nouă obligație, dar nimeni nu anunță că aceasta va exista.”

RECOMANDĂRILE EXPERTILOR PENTRU O LEGE ȘI PRACTICĂ MAI BUNE

- Menținerea libertății avertizorului de integritate de a face sesizarea pe ce canal crede că i se potrivește mai bine (intern, public).
- Clarificarea procedurilor interne cu privire la avertizorul de integritate.
- Posibilitatea sesizării anonime/anonimizate, pentru protejarea avertizorului de integritate.
- Includerea explicită a instituțiilor de ordine publică printre instituțiile în care există posibilitatea de a fi avertizor de integritate.
- Instituirea unor mecanisme de finanțare a unor servicii în sprijinul avertizorului de integritate.
- Includerea explicită a unor norme legale care să protejeze avertizorul de integritate de abuzuri sub forma unor cercetări disciplinare/punctaje mici la evaluări profesionale.
- Instituirea unui mecanism explicit de monitorizare și evaluare a modului în care instituțiile implementează obligațiile ce le revin și a fenomenului avertizărilor de integritate, per ansamblu.
- Campanii de informare și promovare a practicii avertizorului de integritate.
- Să nu fie instituit un mecanism de recompensare materială a avertizorului de integritate.

CONCLUZII

- Majoritatea avertizorilor de integritate incluși în studiu nu cunoșteau Legea avertizorului de integritate la momentul formulării sesizărilor.
- Majoritatea avertizorilor de integritate au făcut inițial sesizările pe cale internă, însă au fost ulterior nevoiți să iasă în spațiul public (fie prin instituții de presă, fie prin propriile pagini de pe rețelele de socializare), pentru că nimic nu s-a întâmplat intern.
- Avertizorilor de integritate din domeniul ordinii publice (poliție) nu li se recunoaște acest statut cu argumentul că legislația în vigoare nu o permite.
- Majoritatea avertizorilor de integritate sunt convingeți că represaliile pe care le-au suferit în urma sesizărilor lor au avut și rolul de a descuraja orice potențial viitor avertizor de integritate din instituție.
- Liderii de sindicat incluși în studiu consideră că această calitate i-a vulnerabilizat și mai tare în fața abuzurilor conducerii instituției, cu scopul de a fi „dați exemplu” și a descuraja viitori avertizori de integritate.
- În lipsa unor regulamente interne detaliate cu privire la avertizările de integritate și a informării angajaților cu privire la prevederile legii, instituțiile acuză, de cele mai multe ori, că avertizorul nu a îndeplinit traseul „oficial” și, deci, susțin că nu îi poate fi recunoscută această calitate.
- Deși este prezumată buna-credință în cazul avertizorului de integritate, reacția aproape instantanee a instituțiilor, în urma sesizărilor, este de a pedepsi avertizorul de integritate (de cele mai multe ori prin intermediul comisiilor de disciplină sau de etică) și nu de a analiza problemele semnalate.
- În cele mai multe dintre cazuri, represaliile asupra avertizorului de integritate se intensifică odată cu apariția în spațiul public a faptelor sesizate.
- Toți avertizorii au suferit represalii într-o formă sau alta. Cele mai comune au fost reducerea salariului, detașarea fără consimțământ, reducerea fișei de post până la limita la care nu aveau nimic de făcut și desfacerea contractului de muncă.
- Toți avertizorii de integritate incluși în studiu au simțit că sunt vânați la locul de muncă, astfel încât să fie găsite greșeli care ar fi putut conduce la concedierea lor.
- Toți avertizorii de integritate consideră că obiectivul comisiilor de disciplină sau de etică în cazul avertizorilor de integritate este să-i înlăture din instituție.
- Unul dintre cele mai frecvente mecanisme prin care avertizorii de integritate sunt cercetați în comisiile de disciplină sau de etică vizează „afectarea imaginii instituției” și se declanșează imediat ce avertizorul de integritate iese în spațiul public cu sesizările. În general, avertizorii care au primit sancțiuni în baza acuzației că ar fi afectat imaginea instituției, au câștigat în instanță procesul de contestare a deciziilor comisiilor de disciplină sau de etică.
- Una dintre modalitățile cele mai eficiente de apărare împotriva abuzurilor din instituții, dar și de soluționare a aspectelor sesizate este tocmai publicarea de către presă a sesizărilor. Toți avertizorii care au apărut în presă au menționat că s-au simțit protejați, dar spun că, pe măsură ce timpul trece și comisiile de disciplină sau de etică avansează, se simt vulnerabili (se diminuează presiunea publică).

- În perioadele de contestare a deciziilor de concediere, pentru avertizorii de integritate care și-au pierdut locul de muncă, au existat consecințe personale majore care s-au reflectat și asupra familiilor acestora.
- Pentru toți avertizorii incluși în studiu consecințele profesionale și personale (asupra lor și a familiilor lor) au fost semnificative (probleme de sănătate, probleme financiare mari, uneori conflicte în familie etc.).
- Majoritatea avertizorilor incluși în studiu fie au câștigat procesele prin care solicitau anularea deciziilor comisiilor de disciplină, fie procesele erau în desfășurare. Pentru unii dintre avertizori însă aceste decizii ale comisiilor de disciplină au rămas definitive.
- Avertizorii de integritate au reclamat lipsa de cunoaștere și/sau înțelegere din partea judecătorilor și a avocaților a prevederilor Legii avertizorului de integritate și, deci, spun că în puține situații s-au putut folosi de această lege.
- Avertizorii de integritate au invocat des raportul inegal de forțe dintre ei și instituțiile în cadrul cărora au făcut sesizările. Au dat exemplul contractării, de către instituții, a unor mari case de avocatură, tactică pe care au considerat-o menită a-i intimida pe ei și pe avocații lor.
- Toți avertizorii incluși în studiu resimt nemulțumirea că nu pot produce schimbări sistemice, ci doar, în cel mai bun caz, punctuale. Majoritatea a precizat că motivul pentru care aceste schimbări majore nu se petrec în diferite sisteme este factorul politic.
- Pârghiile de sprijin au fost complet în afara unor mecanisme instituționale, și au venit de la persoane, organizații și comunități care înțeleg să fie alături de avertizori, fie cu expertiză, fie cu suport emoțional. Pe tot parcursul experienței, deși avertizorii erau convinși că lucrează în sprijinul interesului public, au simțit în oamenii din instituțiile publice ostilitate, violență și acțiuni menite să-i facă să cedeze, nicidecum sprijin.
- Instituțiile din care fac parte avertizorii de integritate incluși în studiu au o serie de reacții la activitatea avertizorilor, ceea ce indică un tipar în astfel de situații: declanșarea unor controale ale departamentelor/instituțiilor pe care avertizorii le coordonează, declanșarea unor comisii de disciplină împotriva avertizorilor prin care sunt instituite o serie de sancțiuni progresive, până la destituirea din funcție, detașarea împotriva voinței pentru perioada maxim admisă de Codul Muncii, reorganizarea departamentului din care avertizorul face parte și desființarea postului acestuia.
- Instituțiile publice reprezentate în acest studiu nu au mecanisme clare și popularizate în rândul angajaților prin care aceștia să poată face o sesizare.
- Deși majoritatea proceselor care implică avertizori de integritate sunt câștigate, argumentele, de cele mai multe ori, sunt din zona dreptului muncii, nu din legislația avertizorului de integritate.
- Deși Inspectoratele Teritoriale de Muncă ar putea, în opinia avertizorilor intervievați, să exercite un rol important în arhitectura instituțională a avertizorului de integritate, această instituție nu se implică în cazuri ale avertizorilor de integritate.

editori:

ActiveWatch
www.activewatch.ro

APADOR-CH
www.apador.org

www.avertizori.ro