

## 36-a СЕСІЯ

Звіт  
CG36(2019)14final  
3 квітня 2019 року

## Захист викривачів

Проблеми та можливості для місцевих і регіональних органів влади

Керівний комітет

Доповідач<sup>1</sup>: Жосан МЕЙЕРС, Нідерланди (P, СОЗ)

Резолюція 444 (2019).....	2
Рекомендація 435 (2019).....	4
Пояснювальна записка.....	6

### *Стислий виклад*

Розкриття інформації в інтересах суспільства швидко стає критичною запорукою місцевої та регіональної демократії та управління. Викривачі можуть проводити термінові та дуже необхідні перевірки в місцевому та регіональному управлінні. Незважаючи на те, що в даний час більшість країн приймають законодавство щодо захисту викривачів, цей захист залишається недостатньо розвинутим на місцевому та регіональному рівнях.

Цей звіт надає огляд питань стосовно викриття, визначає правовий захист викривачів у державах-членах, розглядає стандарти, надані міжнародними організаціями, а також висвітлює виклики та можливості для місцевого та регіонального захисту викривачів.

У своїй резолюції Конгрес закликає місцеві та регіональні органи влади створювати та розповсюджувати політику викриття, з відповідними внутрішніми та анонімними каналами звітності та забезпечувати наявність незалежних призначених установ для контролю та обробки розкритої інформації.

У своїй рекомендації, Конгрес закликає, щоб національне законодавство передбачало захист викривачів на місцевому та регіональному рівнях, а також пропонує органам на національному рівні контролювати виконання та ефективність законодавства про викриття.

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів  
ЕРР/СЄ: Група Європейської народної партії у Конгресі  
СОЗ: Група соціалістів  
НЛДГ: Незалежна та ліберальна демократична група  
ЄКР: Група європейських консерваторів та реформістів  
NR: Члени, що не належать до жодної політичної групи Конгресу

## РЕЗОЛЮЦІЯ 404 (2019) <sup>2</sup>

1. Усвідомлюючи руйнівний вплив, який корупція може здійснювати на суспільну довіру, а також на якість та ефективність державного управління, Конгрес на своїй 31-й сесії в жовтні 2016 року затвердив план дій щодо боротьби з корупцією і вирішив підготувати доповіді на декілька тем, включно із захистом викривачів.
2. Незважаючи на те, що останнім часом відбулися суттєві законодавчі зміни в галузі захисту викривачів, вони здебільшого обмежені застосуванням лише на національному рівні, унаслідок чого місцеві й регіональні органи влади мають обмежену кількість механізмів для повідомлення про підозрювані незаконні дії.
3. Викривачі відіграють унікальну роль у місцевому та регіональному врядуванні. Передбачувані порушення закону легше виявити на субнаціональному рівні, найбільш близькому до громадян, ніж на національному рівні. Це також означає, що місцеві та регіональні органи влади особливо вразливі щодо різних видів корупції, з огляду на їхню відповідальність за надання державних послуг, яка все більшою мірою ґрунтується на партнерських відносинах між державним і приватним секторами та супроводжується переданням державних ресурсів приватному сектору.
4. Питання анонімності та конфіденційності можуть становити особливі проблеми на місцевому рівні. Невеликий розмір багатьох місцевих органів влади обмежує вибір каналів інформування, які окремі особи обирають для повідомлення про підозрювані незаконні дії. Проте через обмежену сферу застосування законодавства, яке часто не визнає анонімного інформування, фізичні особи, які володіють інформацією, яку можна вважати загрозливою або шкідливою для громадських інтересів, часто приймають рішення не розголошувати її, побоюючись негативних особистих наслідків і можливого переслідування на робочому місці.
5. Що стосується питання конфіденційності, місцеві та регіональні органи влади повинні розглядати зовнішнє інформування як крайній захід, який може знизити ймовірність розкриття особи викривача.
6. Захист викривачів – це не тільки питання законодавства; необхідно також змінити ставлення суспільства до розкриття інформації, що часто не дозволяє людям повідомляти важливу інформацію через побоювання можливих негативних наслідків. Необхідно вжити заходів для інформування громадськості про важливу роль викривачів у боротьбі з корупцією.
7. У світлі сказаного вище Конгрес, беручи до уваги:
  - a. Програму дій Ради Європи проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 173) та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 174);
  - b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією»;
  - c. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту викривачів;
  8. Закликає місцеві та регіональні влади держав-членів Ради Європи:
    - a. розробити й поширити політику інформування про порушення, дотримуючись 20 принципів, викладених у згаданій вище рекомендації CM/Rec(2014)7;
    - b. гарантувати створення відповідних внутрішніх каналів інформування та можливість для працівників звернутися за порадою до конфіденційних консультантів у своїй організації;
    - c. забезпечити існування незалежних призначених інституцій, як-от місцеві та регіональні омбудсмени, для контролю й обробки розкриття інформації, а також для того, щоб виступати останнім засобом інформування, якщо місцеві та регіональні працівники не матимуть змоги висловити свої стурбованість внутрішньо;
    - d. забезпечити, аби особи, які прагнуть повідомити про випадки неправочинних дій або правопорушень, мали доступ до каналів інформування, які дозволили б їм зберегти анонімність або запропонували б варіант «превентивного захисту» в разі переслідування;

<sup>2</sup> Обговорено та прийнято Конгресом 3 квітня 2019 року, на 2-ому засіданні (див. [CG36\(2019\)14](#), пояснювальна записка), доповідач : Жосан МЕЙЕРС, Нідерланди (P, СОЗ)

e. надати інформацію:

i. про обставини, за яких можна повідомити про підозру у вчиненні правопорушення як всередині, так і за межами організації;

ii. про правовий захист викривачів;

f. забезпечити наявність каналів інформування, таких як інформаційні гарячі лінії, для осіб, що працюють у приватному секторі та які беруть участь у наданні місцевих і регіональних державних послуг;

g. забезпечити своєчасне інформування осіб, які розкривають інформацію в громадських інтересах, про подальші заходи, вжиті у відповідь на їхнє повідомлення;

h. заохочувати позитивне ставлення громадян до інформування про порушення шляхом пропаганди політики викриття й поширення інформації про подальші дії;

i. забезпечити для осіб, які розглядають можливість повідомлення про передбачувані випадки правопорушень, доступ до конфіденційних та безкоштовних консультацій від зовнішніх органів, таких як НУО та національні асоціації;

j. увести в практику періодичні оцінки ефективності норм і правил щодо захисту викривачів.

9. Закликає національні об'єднання місцевих і регіональних органів влади:

a. скеровувати місцеві та регіональні органи влади на впровадження й здійснення політики викриття, а відтак допомагати їм у такій діяльності;

b. надавати допомогу місцевим та регіональним органам влади в розробці й проведенні навчальних програм для посадових та службових осіб із метою підвищення обізнаності щодо наявних правил і процедур та ролі викриття в боротьбі з корупцією;

c. підтримувати зв'язок із центральними антикорупційними установами з метою забезпечення максимальної гармонізації політики щодо викривачів.

10. Вирішує взяти наведені вище міркування та рекомендації до уваги під час перегляду «Європейського кодексу поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевих та регіональних рівнів».

### РЕКОМЕНДАЦІЯ 435 (2019)<sup>3</sup>

1. Ефективний захист викривачів є однією з ключових ділянок, над якою Конгрес місцевих і регіональних органів влади погодився працювати в рамках своєї дорожньої карти заходів щодо боротьби з корупцією, прийнятої на його 31-й сесії (жовтень 2016 року), позаяк переконався в тому, що корупція становить загрозу для належного врядування на місцевому та регіональному рівнях і підриває фундаментальні демократичні цінності.
2. Оскільки викривачі часто мають доступ до такої інформації, яку іноді не можна виявити за допомогою інших механізмів добросовісності та силами установ, вони становлять унікальну додаткову цінність для інституційних гарантій і можуть зробити істотний внесок у боротьбу з корупцією, сприяючи більшій прозорості та підзвітності в місцевих та регіональних органах влади.
3. Місцеві та регіональні органи влади, що відповідають за надання державних послуг у багатьох секторах, можуть зазнавати більшого ризику корупції, оскільки часто на місцях існує менше гарантій, ніж на національному рівні. Викриття діяльності, яка не відповідає громадським інтересам, за допомогою повідомлення є важливою зброєю у боротьбі з корупцією на цьому рівні, яку необхідно заохочувати за допомогою відповідної політики та правових інструментів.
4. Хоча в багатьох державах-членах на сьогодні діє законодавство про захист викривачів, воно не завжди підкріплюється ефективними заходами управління викритою інформацією або належним заходами щодо захисту осіб, які приймають рішення повідомити про випадки неправочинних дій або правопорушень.
5. У той же час законне занепокоєння громадськості щодо маніпулювання громадською думкою в засобах масової інформації через так звані «сфабриковані матеріали» може допомогти тим, кого звинувачують у неправочинних діях, відхилити цю критику як неправдиву.
6. Ставлення громадськості до повідомлення, як правило, змінюється повільніше, ніж законодавство. Зростання рівня обізнаності про захист викривачів може привести до збільшення кількості повідомлень, а отже, стати цінним інструментом у боротьбі з корупцією.
7. З огляду на сказане вище, Конгрес, беручи до уваги:
  - a. Програму дій Ради Європи проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 173) та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 174);
  - b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією»;
  - c. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту викривачів;
8. пропонує Комітету міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні органи влади, які мають законодавчі повноваження:
  - a. забезпечувати, щоб національне законодавство гарантувало захист викривачів на місцевому та регіональному рівнях, зокрема:
    - i. стосувалося не тільки передбачуваних випадків правопорушень, пов'язаних із корупцією, а й більш широких питань, що торкаються громадських інтересів, таких як ризики для здоров'я населення або навколишнього середовища;
    - ii. передбачало можливість анонімного повідомлення або надання «превентивного захисту» задля захисту осіб, що зазнають переслідування;
    - iii. забезпечувало після розкриття інформації прийняття подальших заходів, які відповідають громадським інтересам;
  - b. створити на національному рівні установи для моніторингу здійснення та ефективності законодавства щодо викриття й забезпечення професійної підготовки державних посадових осіб;
  - c. забезпечити, щоб захист викривачів поширювався також на тих осіб, що вже не є працівниками, а також на тих, хто розкриває інформацію, отриману в процесі роботи, і хто ще не розпочав своєї роботи;

---

<sup>3</sup> Див. примітку 2

*d.* поширити захист викривачів на осіб, які працюють у приватному секторі та беруть участь у наданні місцевих і регіональних державних послуг, та заохочувати їхніх роботодавців впроваджувати процедури внутрішнього повідомлення;

*e.* проводити національні кампанії з питань викриття з метою просувати унікальну додаткову перевагу викриття у боротьбі з корупцією і підвищувати поінформованість про це питання, а також побороти соціальні погляди, які в деяких країнах не дозволяють фізичним особам повідомляти про своє занепокоєння щодо громадських інтересів;

*f.* заохочувати ініціативи, які пропонують додаткові канали повідомлення та підтримку викривачів;

*g.* забезпечити, щоб будь-які заходи, вжиті щодо тих, хто спекулює брехнею у вигляді «сфабрикованих матеріалів», не призвели до небажаного мовчання тих осіб, які хочуть висловити щире занепокоєння, або не були використані як засіб протидії їм;

*h.* гарантувати доступ до інформації та конфіденційних консультацій особам, що розглядають можливість розкриття інформації в громадських інтересах;

*i.* запровадити періодичні оцінки ефективності національної правової бази для контролю за здійсненням правил і положень про захист викривачів;

*j.* підтримувати національні асоціації місцевих та регіональних органів влади в їхній роботі щодо координації і гармонізації захисту викривачів між органами влади, які вони представляють.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Вступ<sup>4</sup>

1. У цьому звіті окреслено поточний стан щодо захисту викривачів у Європі та описано національні правові бази, а також висвітлено останні досягнення в ділянці правового захисту в Раді Європи, розробки в Європейському Союзі та інші відповідні транснаціональні правила й принципи. У ньому здійснено аналіз проблем і можливостей захисту викривачів на місцевому та регіональному рівні врядування, а також визначено, як відповідні органи влади можуть реагувати на захист викривачів й забезпечувати його на рівні влади.

2. Місцевий та регіональний рівні врядування часто є найбільш значущими зонами, у яких люди можуть розкривати інформацію в інтересах громадськості та сприяти просуванню інтересів своїх громад. Важливі причини роблять місцевий та регіональний рівні врядування незамінними майданчиками для повідомлення. Перш за все з багатьох важливих соціальних питань місцеві та регіональні органи влади є найбільш близькими до громадян, коли йдеться про надання державних послуг, включно з такими важливими питаннями як житло, зайнятість, освіта та охорона здоров'я. Довіру до місцевого й регіонального врядування оцінюють вище, ніж до врядування на національному рівні<sup>5</sup>. Довіра пов'язана зі здатністю і можливістю місцевого та регіонального врядування досягати результатів й управляти підзвітним і прозорим чином.

3. Незважаючи на такий високий рівень довіри, місцеві та регіональні органи влади не застраховані від корупції, і тому повідомлення з боку викривачів на цьому рівні також важливі. Звіти про боротьбу з корупцією демонструють<sup>6</sup>, що корупція стала поширеною й постійною проблемою в Європі та становить серйозну загрозу для місцевого і регіонального врядування. Корупцію можна спостерігати в багатьох проявах, як-от державні закупівлі, конфлікт інтересів, використання адміністративних джерел для приватних чи політичних інтересів посадових осіб тощо<sup>7</sup>. Важливим способом виявлення і викриття таких явищ є розкриття інформації з боку осіб, які мають прямий доступ до цієї інформації і можуть повідомляти про правопорушення. Однак без необхідного юридичного захисту їхні повідомлення можуть обернутися для них важкими наслідками: репресіями, звинуваченнями та в крайніх випадках навіть загрозою смерті<sup>8</sup>.

4. Викривачі забезпечують термінові та необхідні перевірки в місцевому й регіональному врядуванні. У них є прямий доступ до інформації та відомостей про діяльність їхніх організацій, яка може порушувати закон. Це дає викривачам унікальну перевагу порівняно з багатьма інституційними механізмами нагляду. Органи й процеси інституційної підзвітності часто не мають своєчасного та достатнього доступу до інформації, швидкості й ефективності у виявленні та усуненні організаційних порушень. Це особливо актуально, якщо рівні захисту інформації, такі як державні і службові таємниці, використовують для приховування компрометуючої або інкримінуючої інформації з боку посадових осіб. Отже, викривачі не тільки доповнюють інституційні перевірки й баланси, а й пропонують *особливі* переваги в забезпеченні підзвітності, боротьбі з корупцією та захисті громадських інтересів.

5. Викриття також позитивно впливає на організаційну ефективність, оскільки воно сприяє організаційному навчанню й розвитку через повідомлення про неправочинні дії. Системи викриття є важливим елементом корпоративного врядування. Деякі компанії, у тому числі мультинаціональні компанії, що працюють у корумпованих середовищах, створили системи викриття, як-от гарячі лінії та аналогічні інструменти повідомлення, задля того, аби уможливити інформування з боку працівників<sup>9</sup>.

4 Цей звіт підготувала та оновила доктор Віджіленка Абазі (Vigilencia Abazi), доцент європейського права Маастрихтського університету, Нідерланди, v.abazi@maastrichtuniversity.nl.

3 Див. Аліна Мунгуї-Піппіді та ін. (Alina Mungui-Pippidi), *Громадська доброчесність та довіра в Європі*, Європейський дослідницький центр з питань боротьби з корупцією та побудови держави, Школа врядування Герті, Берлін, 2015 рік, стор. 12 (доступно за покликанням: [http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959\\_2016-01-21\\_-\\_Public\\_integrity\\_and\\_trust\\_in\\_Europe\\_-\\_final.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf)). Варто відзначити, що це дослідження виявило, що субнаціональне врядування викликає найбільшу й найстабільнішу довіру на всіх рівнях врядування (включно з національним рівнем та рівнем ЄС).

6 Хервіг ван Стаа (Herwig van Staa), Комітет із питань врядування, Запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях, Звіт CG31(2016)06prov, 23 серпня 2016 року (доступно за покликанням: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

7 Там само.

8 Конкретні приклади останнього див. у праці: Марк Уорт (Mark Worth), *Захист викривачів у Південно-Східній Європі: огляд законів, практик та останні ініціативи*, Регіональна антикорупційна ініціатива, 2015 рік.

9 Майра Мартіні (Maïra Martini). *Добрі практики та проблеми для систем викриття в транснаціональних компаніях*, «Transparency International», 2015 рік.

6. Декілька досліджень або доповідей були зосереджені на питанні викриття, особливо на місцевому та регіональному рівнях. Важливі звіти регіональних і міжнародних організацій часто не беруть до уваги правил та практики викриття на місцевому й регіональному рівні врядування<sup>10</sup>. Нам ще належить повністю зрозуміти, що ж відбувається на місцевому та регіональному рівні та які проблеми й можливості можна спостерігати на цьому рівні врядування. Мета пропонованого звіту – посприяти заповненню цих прогалів і запропонувати початкові вказівки щодо того, що можна зробити для поліпшення становища викривачів на місцевому та регіональному рівні.

7. У цьому звіті показано, що спеціальні правила захисту викривачів на місцевому й регіональному рівні – доволі рідкісне явище. Хоча все більше країн ухвалюють законодавство щодо захисту викривачів, правовий захист, як правило, недостатньо розвинений, особливо на місцевому та регіональному рівні. Для держав-членів, які також є членами Європейського Союзу, така правова ситуація зміниться, якщо вдасться прийняти запропоновану Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу. Ця Директива передбачатиме зобов'язання зі створення механізму внутрішнього повідомлення та подальших заходів для регіональних органів влади в зонах із населенням понад 10 000 чоловік. У звіті пояснюється, що додатковою проблемою в місцевому та регіональному контексті є щораз більша прірва між правилами, які забезпечують захист у державному й приватному секторах, до того ж останній в основному залишається за рамками регулювання. Коли захист передбачено на національному рівні, у деяких випадках необхідних виконавчих актів та положень не застосовують на місцевому й регіональному рівні, що призводить до відсутності захисту для викривачів.

8. У виняткових випадках деякі нещодавно запропоновані законодавчі акти про захист викривачів швидше обмежують, а не забезпечують розкриття інформації, яка становить громадський інтерес; така ситуація пов'язана з процедурами, встановленими щодо каналів повідомлення та осіб, які відповідно до закону можуть бути захищені як викривачі. На практиці цей вакуум правил та/або їхніх обмежень був наповнений ініціативами із забезпечення платформ та гарячих ліній для безпечного й конфіденційного повідомлення. Найчастіше такі ініціативи очолюють НУО та інші недержавні суб'єкти в співпраці з місцевою владою. Звіт також показує, що розкриття інформації про корупцію є однією з основних причин прийняття деяких законів про захист викривачів. Це, своєю чергою, призводить до того, що деякі закони мають вузьку матеріальну сферу для повідомлення.

9. Пропонований звіт структуровано таким чином: Розділ 2 містить огляд питань, що стосуються викриття на місцевому та регіональному рівнях врядування. Розділ 3 описує правовий захист викривачів у Європі, надаючи більш детальну інформацію про одинадцять держав-членів Ради Європи. У ньому також розглянуто правила й принципи, встановлені міжнародними організаціями. Розділ 4 присвячений проблемам та можливостям місцевого і регіонального захисту викривачів.

## 1 Викриття в місцевому та регіональному врядуванні

10. За минуле десятиріччя було зроблено значні зусилля щодо посилення захисту викривачів. Прийнято більше національних законів, розширено наявний захист, а також випущено відповідні звіти та рекомендації на міжнародному рівні, у тому числі Звіт Ради Європи «Захист викривачів» у 2009 році<sup>11</sup>, серію звітів про оцінку Групи держав проти корупції<sup>12</sup> та звіт Спеціального доповідача ООН Генеральній Асамблеї з питань захисту джерел та викриття у 2015 році<sup>13</sup>. Європейська комісія також запропонувала Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу<sup>14</sup>, саме зараз тривають законодавчі дебати щодо такої Директиви. Таким чином, значення і важливість викриття почали широко визнавати через різні правові та політичні інструменти.

---

[http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best\\_practice\\_and\\_challenges\\_for\\_whistleblowing\\_systems\\_in\\_multinational\\_co](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co)). Див. також: «Transparency International», Захист викривачів у Румунії та Угорщині, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing\\_regulations\\_in\\_Romania\\_and\\_Hungary\\_2015.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf)); див. також: Керівні принципи Міжнародної торгової палати, доступні за покликанням: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

10 Див. нижче обговорення багатьох звітів за останні роки, у тому числі в контексті Ради Європи, звітів Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), Комітету з юридичних питань і прав людини, а також на рівні Європейського Союзу, як-от резолюції Європейського парламенту та оцінки впливу на замовлення Європейської комісії. Аналогічна тенденція характерна для відповідних звітів, підготовлених «Transparency International» та іншими некомерційними організаціями.

11 Пітер Омцігт (Pieter Omtzigt), Комітет із юридичних питань і прав людини, Захист викривачів, Звіт, Док. 12006, 29 вересня 2009 року (доступний за покликанням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

12 Скажімо, див. Сьомий загальний звіт про діяльність GRECO, 2006 рік (доступний за покликанням: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

13 Спеціальний доповідач ООН Генеральній Асамблеї з питань захисту джерел та викриття, 2015 рік (доступно за покликанням: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

14 Див. запропоновану Директиву та інші заходи, подані Європейською комісією, інформація про них доступна за покликанням: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=620400](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400).

11. Хоча в цьому звіті основну увагу звернено на те, чи існує правовий захист для викривачів і як цей захист впливає на можливе повідомлення в громадських інтересах, важливо відзначити, що інші чинники, деякі з яких належать до контексту місцевого й регіонального врядування, є актуальними та визначають, чи буде відбуватися розкриття інформації в громадських інтересах і як саме воно буде відбуватися. Забезпечення правового захисту викривачів є першим кроком у ширшій мозаїці чинників, що впливають на те, чи здійснюватимуть повідомлення, чи відповідні органи робитимуть подальші кроки за цими повідомленнями і які наслідки можуть виникнути для викривача. Скажімо, суспільна культура, яке прийматиме викриття, а не сприйматиме його як негативне явище, є одним із таких важливих чинників у контексті того, чи будуть люди повідомляти про будь-які переступи та чи існуватимуть, у разі повідомлення, негативні наслідки для окремих осіб або на робочому місці, або в їхній громаді.

12. Науково-дослідницька робота, сфокусована саме на місцевому й регіональному рівні захисту викривачів, є недостатньо розвинена, й дослідження в цій ділянці нечисленні. Незважаючи на це, існують деякі нещодавні важливі напрацювання, які пояснюють структурні аспекти місцевого самоврядування і те, як це, своєю чергою, впливає на захист викривачів. Завдяки опитуванням та іншим методам збору даних також можна отримати більше інформації про те, як управлінські та організаційні аспекти місцевого й регіонального врядування впливають на викривачів та канали розкриття інформації.

13. Рівень централізації або розмежування між місцевим та центральним урядом є важливим чинником для викриття на місцевому і регіональному рівні. Зокрема канали розкриття можуть бути визначені за ступенем розмежування між адміністрацією та політиками в органах місцевого самоврядування, як це показують недавні дослідження в Норвегії. Зокрема в Законі Норвегії про місцеве самоврядування 1992 року внаслідок правових змін забезпечено розмежування між адміністративним і політичним персоналом на місцевому рівні врядування в Норвегії. Ці зміни були обумовлені прагненням підвищити прозорість й уточнити сфери відповідальності. Аналіз, який було проведено на базі 20 муніципалітетів у Норвегії, щодо того, як політики реагують на викриття, показав, що наявність викриття й спосіб його проведення залежить від розмежування на політичному та адміністративному рівнях<sup>15</sup>. Незважаючи на те, що це є важливі висновки, які варто враховувати й тоді, коли йдеться про інші місцеві органи врядування, доцільно зазначити, що особливості кожної країни також є важливими з точки зору ефективності застосування аналогічних правил.

14. Організаційні аспекти в місцевому й регіональному врядуванні також важливі в контексті питання, чи будуть окремі особи розкривати інформацію в громадських інтересах. Скажімо, результати дослідження, під час якого було вивчено 1 000 історій викриття, засвідчили, що у Великій Британії органи місцевого самоврядування є однією з шести інституцій, у якій найчастіше відбувається викриття<sup>16</sup>. Крім того, люди, що обіймають різні посади в організації, схильні використовувати різні шляхи, щоб спробувати висловити свою стурбованість. Наприклад, ті, хто обіймає адміністративні посади, із більшою ймовірністю, ніж інші, висловлюють свою стурбованість вищому керівництву<sup>17</sup>. Проте це ж саме дослідження показало: що старшим є викривач, то більшою ймовірністю того, що його звільнять.

15. Це особливо актуально, коли викривач перебуває вище в організаційній ієрархії. У тих випадках, коли викривача негайно не звільняють, ймовірність того, що він зазнаватиме переслідувань або блокувань ресурсів більше, ніж інші, залишається великою<sup>18</sup>. Крім того, тривожні дані щодо Великобританії свідчать про те, що у 69% випадків викриття в місцевих органах влади становище заявника погіршується після першої спроби повідомити про порушення. За другої спроби ця цифра становить 75%, і викривачі в місцевих органах влади, як правило, звільняються після третьої спроби швидше, ніж в інших секторах<sup>19</sup>. В органах місцевого самоврядування більше людей заявили, що нічого не було зроблено для вирішення проблеми, і в цьому секторі вища вірогідність наявності низького рівня очікування належного розслідування упродовж усього процесу з моменту порушення питання. Що стосується респондентів, 75% відзначили, що нічого не робиться після їхньої першої спроби повідомити про порушення, а 79% зауважили, що заходів не вживають навіть після другої спроби порушити питання й повідомити про порушення.

16. Ці цифри насторожують, особливо якщо пам'ятати, що Великобританія є однією з тих країн, які мають довготривалий досвід у сфері законодавства для захисту викривачів та в яких існує багато НУО, що діють у цій галузі. Проте не можна стверджувати, що ці дані вказують на інші види практики на місцевому й регіональному рівні, а отже, не можна стверджувати, що ці дані відображають реальну ситуацію щодо викриття на місцевому та регіональному рівні в інших країнах. Скажімо, у Норвегії більше половини працівників, які зіштовхнулися з порушеннями, зазвичай спочатку повідомляють про це своєму

---

15 Marit Skivenes (Marit Skivenes) і Sissel C. Trygstad (Sissel C. Trygstad), Викриття в органах місцевого самоврядування: емпіричне дослідження моделей контактування й викриття в 20 муніципалітетах Норвегії, «Scandinavian Political Studies», вид. 39, № 3, 2016 рік.

16 «Public Concern at Work» та Університет Гринвіча, Викриття: історія зсередини – дослідження досвіду 1 000 викривачів, 2013 рік.

17 Там само, стор. 16.

18 Там само, стор. 22.

19 Там само, стор. 28.



безпосередньому керівникові<sup>20</sup>. Щодо ефективності повідомлень про порушення, 50-71% респондентів зазначили, що порушення було повністю вирішено або виправлено. Дослідження, які охоплюють представників робочої сили у всій Норвегії, показують, що понад вісім із десяти працівників, які зробили викриття, заявили, що вони зроблять це знову, якщо це необхідно<sup>21</sup>. Отже, саме поєднання організаційних, правових і структурних чинників має значення в контексті ефективності викриття і з огляду на те, якою мірою викриття може привести до негативних наслідків для особи, яка подає повідомлення. Необхідні глибші емпіричні дослідження, щоб зібрати практичні дані для складання карти цього розмаїття серед країн.

17. Іншим важливим аспектом місцевого й регіонального врядування є те, як саме окремі особи подають повідомлення. Особливо в невеликих адміністраціях викривачеві будуть потрібні засоби безпечного повідомлення. У зв'язку з цим у нещодавньому «Звіті про шахрайство й зловживання на виробництві», підготовленому Асоціацією сертифікованих експертів із питань шахрайства, було встановлено, що більше половини з тих, хто повідомляє про свої підозри, роблять це через електронну пошту, і що 14% усіх повідомлень зроблено анонімно. Це особливо доречно зазначити, оскільки в тому ж звіті встановлено, що як у Західній, так і в Східній Європі повідомлення від працівників усе ще залишається основним способом виявлення шахрайства як у державному, так і в приватному секторах<sup>22</sup>. На завершення варто наголосити, що у звіті підкреслено, що обмеження організацій щодо прийняття анонімних повідомлень може призвести до втрати можливості дізнатися про проблему від осіб, яким щонайменше на початкових етапах не зручно розкривати своєї особистості через побоювання репресій та інших негативних наслідків.

## 2 Правовий захист викривачів у Європі

### 2.1 Національні правові системи

18. У ході опитування, проведеного Парламентською асамблеєю Ради Європи у 2009 році, було зроблено висновок про те, що тільки 6 країн мають спеціальні правила щодо захисту викривачів: Бельгія, Франція, Норвегія, Нідерланди, Румунія і Великобританія<sup>23</sup>. Сьогодні, майже десять років потому, кількість країн, які прийняли закони про спеціальний захист викривачів, зросла до 15.

19. Для цілей цього звіту, майже всі держави-члени Ради Європи було перевірено з метою оцінки застосовних норм і положень про захист викривачів<sup>24</sup>. Особливу увагу було звернено на місцеві й регіональні рівні врядування, а також на те, які заходи існують на цьому рівні, якщо такі взагалі існують. Більше половини досліджених країн мають деякий правовий захист викривачів. Такий захист передбачено спеціальним законодавством щодо захисту викривачів, але також його гарантує трудове, адміністративне або антикорупційне законодавство.

20. У Європі можна спостерігати підвищення рівня обізнаності про важливість викриття, а також тривають численні законодавчі дебати щодо посилення захисту викривачів. Скажімо, із січня 2017 року Швеція розширила захист викривачів у приватному секторі, а в листопаді того ж року Італія прийняла закон про захист викривачів, націлений на працівників державного сектора й підрядників компаній, що надають товари або послуги від імені державної адміністрації. На цей час у Польщі та Греції також тривають дискусії щодо прийняття спеціальних законів про захист викривачів.

21. Однак це чисельне збільшення кількості законодавчих актів про захист викривачів *само собою* не означає, що викривачі повністю захищені з урахуванням обмежень щодо сфери застосування й типу захисту. По-перше, захист все ще надають фрагментарно для державного і приватного секторів, до того ж останній часто залишається за рамками регулювання. По-друге, у багатьох країнах корупція та зловживання владою обмежують захищене розкриття, відтак широкий спектр проблем залишається поза рамками захисту. Остання проблема також викликає побоювання щодо правової визначеності й обмеження свободи вираження поглядів.

20 Сківенес (Skivenes) та Тригстад (Trygstad), Викриття в органах місцевого самоврядування, 2016 рік, примітка 12, стор. 271.

21 Див. С.Б. Меттісен (Matthiesen S. B.), Б. Бьоркело (Bjørkelo, B.) та М. Нільсен (Nielsen, M.), 2008 рік. Правопорушення та викриття в трудовому житті Норвегії. Берген: University of Bergen Press; С.С. Тригстад (Trygstad, S. C.), 2010 рік. «A Right to Blow the Whistle But Does It Help, and Is It Wise?», Faforeport 2010:18.

22 Асоціація сертифікованих експертів із питань шахрайства (2016 рік). Звіт про шахрайство і зловживання на виробництві: глобальне дослідження шахрайства 2016 року, стор. 24 (доступно за покликанням: <http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>).

23 Пол Стефсон (Paul Stephenson) і Майкл Леві (Michael Levi), Захист викривачів: дослідження можливості реалізації правового документа про захист працівників, які розкривають інформацію в громадських інтересах, Звіт на замовлення Генерального секретаря Ради Європи, CDCJ(2012)9FIN, 20 грудня 2012 року, стор. 12.

24 Через обмежені ресурси не вдалося охопити в цьому аналізі такі країни: Андорра, Вірменія, Азербайджан, Грузія, Ліхтенштейн, Монако, Сан-Марино.

22. У багатьох країнах закони про захист викривачів постають у контексті законодавчих зусиль щодо посилення державних інструментів у боротьбі з корупцією. Чимало правових систем конкретно стосується повідомлень про корупцію або, скажімо, пов'язує повідомлення, які мають надати викривачі, з антикорупційними органами. Для деяких країн захист конкретно обмежений повідомленнями про корупцію. Наприклад, перше в історії Австрії правове положення, спеціально розроблене для захисту викривачів, було прийнято в січні 2012 року і додано до Закону про державну службу для захисту державних службовців, які повідомляють про певні злочини своїм керівникам або Федеральному бюро щодо боротьби з корупцією. Таке положення ухвалили у відповідь на рекомендації Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO)<sup>25</sup>.

23. У рамках проведеної GRECO оцінки загальних заходів щодо боротьби з корупцією, які застосовують до адміністрації та державних посадових осіб, було рекомендовано більш ніж половині членів GRECO, як «старих, так і нових демократій», увести механізм захисту тих викривачів, які сумлінно повідомляють про підозри в корупції, а також захисту від негативних наслідків<sup>26</sup>.

24. Лише деякі держави-члени Ради Європи мають особливий захист для викривачів на місцевому або регіональному рівні. Дуже мало країн прицільно розглядають цю проблему у своїх законодавчих актах, і тільки деякі створюють механізми для того, аби викривачі змогли повідомляти про порушення, як-от гарячі лінії, серед таких держав – Бельгія, Болгарія, Данія, Італія, Іспанія, Швейцарія та Великобританія<sup>27</sup>. Часто такі канали надання інформації встановлюють або управляють ними НУО, що діють у цій галузі, а не місцеві/регіональні органи влади. Отже, з юридичної точки зору канали повідомлення на місцевому та регіональному рівні або не регламентовані, або не передбачають конкретних правил щодо захищеного розкриття.

## 2.2 Інформація щодо різних національних систем

25. Відповідно до Принципів Ради Європи та Пояснювальної записки про захист викривачів, елементи, подані нижче, мають велике значення для визначення того, чи забезпечують наявні правила необхідний захист: (i) визначення поняття «викривач»/«викриття»; (ii) матеріальна сфера застосування закону (iii) особиста сфера застосування закону; (iv) нормативна база; (v) передбачувані канали для повідомлення й розкриття інформації; (vi) чи гарантовано конфіденційність для викривача; (vii) які подальші заходи передбачено щодо повідомлення та розкриття інформації; і зрештою, (viii) які заходи захисту передбачено проти репресій та інших робочих ризиків. Мета цього підрозділу полягає в тому, щоб більш детально розглянути національні системи з метою краще зрозуміти чинні закони, а також різноманітність правових систем, що застосовуються до викривачів. Обрані країни відображають різноманітність у тому, чи захищені викривачі та як вони захищені, а також більш широкий контекст країни, у якій діє це законодавство. Основні елементи, а також питання щодо конкретних країн детально описано нижче.

### 2.2.1 Албанія

26. У червні 2016 року Албанія прийняла закон «Про викриття та захист викривачів»<sup>28</sup>. Це перша комплексна спроба забезпечити захист викривачів у приватному та державному секторах. Передбачено, що реалізація закону буде проходити у два етапи: починаючи з державного сектора 1 жовтня 2016 року і потім для приватного сектора 1 липня 2017 року.

27. У законі наведено визначення викривачів і викриття, які відповідають передовій міжнародній практиці. Проте визначення поняття «викриття» в основному зосереджено на повідомленні про корупцію, без надання більш широкої сфери застосування щодо інших видів правопорушень. Отже, хоча сам закон має широку сферу застосування, оскільки він охоплює осіб, які працюють у державному та приватному секторах, у тому числі й тих, які більше не працюють, він має обмежену матеріальну сферу, адже зосереджений тільки на корупції. Що стосується повідомлення, закон передбачає створення внутрішніх і зовнішніх каналів розкриття інформації. Приватні структури, які мають більше ніж 100 працівників, і державні структури з персоналом, який нараховує понад 80 осіб, зобов'язані створювати внутрішні підрозділи для повідомлення. Ці підрозділи також несуть відповідальність за розслідування повідомлених

25 Див.: Blueprint for Free Speech, проект «Change of Direction», довідковий документ, Захист викривачів в Австрії (доступно за покликанням: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

26 Крістоф Спекбахер (Christophe Speckbacher), Захист викривачів у світлі роботи GRECO, 20 березня 2009 року (доступно за покликанням: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

27 Див.: «Transparency International Italia», Мілан запроваджує захист для викривачів у державному секторі (Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers), Рада проголосує за захист і пропаганду викриття в громадських інтересах, 19 червня 2013 року (доступно за покликанням: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan\\_introduces\\_protection\\_for\\_public\\_sector\\_whistleblowers%20](https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%20)).

28 Див. першоджерело закону албанською мовою, доступне за покликанням: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

випадків. Викривачі можуть безпосередньо повідомляти про порушення до «Вищої інспекції з питань декларації та аудиту активів і конфлікту інтересів». Такий метод повідомлення особливо актуальний у тих випадках, коли приватна або державна організація не може почати розслідування, позаяк є сумніви щодо того, що така організація є неупередженою, або існують підстави припускати, що докази можуть бути знищені.

28. Захист викривачів в Албанії встановлюють у контексті інших правових заходів щодо боротьби з корупцією. Фактично, закон про захист викривачів спрямований на усунення деяких недоліків, виявлених унаслідок застосування Закону «Про взаємодію громадськості в боротьбі з корупцією». Останній закон регулює повідомлення й фіксування корупційних практик, сприяючи участі громадськості у висвітленні корупції та захисту осіб, які повідомляють про корупційні практики з боку державних органів.

<p><i>Закони, які надають захист викривачам</i></p>	<p><i>Відповідний закон:</i></p> <p><i>Закон № 60/2006 про викриття і захист викривачів</i></p>
	<p><i>Інше відповідне законодавство<sup>29</sup>:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон «Про взаємодію громадськості в боротьбі з корупцією».</li> <li>• Трудовий кодекс, у який у 2008 році було внесено поправки, щоб забезпечити захист працівників, які повідомляють про корупцію від необґрунтованих санкцій.</li> <li>• Закон про державних службовців, який дає державним службовцям право не підкорятися незаконним наказам, але не забезпечує захисту від репресій, якщо вони таки не підкорилися.</li> <li>• Закон про запобігання конфлікту інтересів, який дозволяє розкривати інформацію державним органам регулювання або повідомляти її через зовнішні канали, як-от засоби масової інформації.</li> <li>• Адміністративно-процесуальний кодекс, який дозволяє будь-якій особі подати скаргу на будь-який адміністративний акт і дає державним службовцям право вимагати скасування або зміни акта.</li> </ul>

29. Оскільки закон про захист викривачів ухвалено недавно, дані щодо його застосування відсутні, особливо на місцевому й регіональному рівні. Проте якщо порівнювати з місцевим досвідом застосування антикорупційного закону, який також передбачає повідомлення про корупцію і правопорушення, можна відзначити, що впровадження повідомлення є досить незадовільним. Особливо варто наголосити на тому факті, що органи місцевого самоврядування не прийняли більшості заходів щодо боротьби з корупцією, що впливають із законодавчої бази, і вони мають недостатньо професійних обов'язків для здійснення своїх повноважень та забезпечення дотримання чинного законодавства<sup>30</sup>.

30. Крім того, впровадження законів і прийняття необхідних підзаконних актів на місцевому й регіональному рівні в Албанії становило проблему, як це висвітлено в доповідях Європейської комісії про хід виконання<sup>31</sup>. У зв'язку з цим виникають питання, що стосуються здійснення захисту викривачів, хоча в разі цього законодавчого акта не передбачено додаткових заходів щодо такого здійснення. Не менш важливим для правозастосування є соціальний контекст для викривачів в Албанії. Зокрема, як правило, існує низький рівень соціальної підтримки для викривачів, до того ж ця практика ще не є регулярною або нормалізованою. Опитування, проведене для регіону Західних Балкан, у який увійшла Албанія, показує, що з-поміж більше ніж 7000 чоловік, опитаних у всьому регіоні, тільки близько третини відзначили, що викриття є прийнятними, і кожен шостий чоловік стверджував, що викривачі повинні бути покарані за свої

29 Аржан Дирміші (Arjan Dyrmishi), Еліра Хроні (Elira Hroni), Егест Гьокутай (Egest Gjokutaj), Інститут демократії та посередництва, Захист викривачів в Албанії: оцінка законодавства й практики, листопад 2013 року (доступно за покликанням: [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers\\_final\\_tetor-nentor\\_2013\\_anglisht.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf)).

30 Інститут демократії та посередництва, Актуальні проблеми органів місцевого самоврядування у боротьбі з корупцією: оцінка антикорупційної системи у 20 муніципалітетах Албанії (доступно за покликанням: [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report\\_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf)).

31 Див.: Європейська комісія, Європейська політика сусідства й переговори про розширення, Ключові документи – Албанія (доступно за покликанням: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/key-documents\\_en?field\\_file\\_theme\\_tid%5b0%5d=96&field\\_file\\_country\\_tid%5b0%5d=79](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79)).

дії<sup>32</sup>. Таке соціальне ставлення до викриття пов'язане зі слабкою функцією перевірки судових органів і загальним низьким рівнем довіри до державних установ, особливо в разі масштабної антикорупційної діяльності, наслідками якої є необхідні санкції<sup>33</sup>.

### 2.2.2 Бельгія

31. Правовий захист викривачів на федеральному рівні в Бельгії набув чинності 4 квітня 2014 року<sup>34</sup>. Бельгія є першою країною, де регіональний захист викривачів існував ще до прийняття національного законодавства. З 2004 року у фламандській адміністрації діють положення про викривачів, а також омбудсмен забезпечує зовнішній канал зв'язку та захист для тих, хто не може надати повідомлення на своєму робочому місці. Фламандський парламент ще більше посилив ці положення у своїй постанові у 2012 році<sup>35</sup>. Процедура захисту викривачів також викладено в постанові омбудсмена, яка була прийнята в 1998 році і нещодавно оновлена в 2014 році<sup>36</sup>.

32. Що стосується каналів повідомлення, працівники можуть звертатися до різних каналів і уповноважених контактних осіб, щоб повідомляти про випадки правопорушень, зокрема до своїх керівників, «Audit Vlaanderen» (відділ внутрішнього аудиту фламандських урядових органів) і «Spreekbuis». Останній є центральним контактним пунктом, створеним фламандською владою, проте він діє як незалежний центральний пункт і орієнтований на добросовісність та добробут працівників. У «Spreekbuis» працюють «підготовлені професіонали й фахівці, які знають, як поводитися в разі дуже емоційних дзвінків і повідомлень, які вони отримують»<sup>37</sup>. Крім «Spreekbuis», існує кол-центр 1700, до якого громадськість може звернутися для повідомлення про дії фламандських органів влади. Скажімо, в 2017 році в кол-центр 1700 надійшло 1 042 708 дзвінків, електронних листів і повідомлень через чат<sup>38</sup>.

### 2.2.3 Чеська Республіка

33. У Чеській Республіці захист викривачів розглядають як важливий інструмент у широкому колі антикорупційної діяльності, що спирається на антикорупційну політику уряду й План дій 2015 року, які є важливими стратегічними документами. Законодавство, однак, забезпечує захист лише частково, оскільки заходи щодо прийняття спеціального закону не увінчалися успіхом. У період 2007-2010 років Міністерство внутрішніх справ у співпраці з організацією «Transparency International Czech» доклали зусиль щодо забезпечення захисту викривачів. Однак було зазначено, що:

«Складність у розмежуванні спеціалізованого характеру рекомендацій, необхідних для лінії повідомлення/викриття, і загальних юридичних послуг відповідно до правил державних закупівель призвела до того, що цю послугу було повністю припинено»<sup>39</sup>.

34. У 2014 році був створений Урядовий комітет із питань боротьби з корупцією для забезпечення координувальної та консультативної функції щодо цього питання. Конкретна пропозиція щодо законодавства та обговорення тривають із 2013 року, а нова пропозиція перебуває на стадії реалізації з 2015 року<sup>40</sup>. Проте спеціального закону про захист викривачів ще не прийняли. У державному секторі Закон про державну службу 2014 року захищає працівників, коли вони повідомляють про порушення. Впроваджувальна постанова набрала чинності в 2015 році і передбачає, що кожне міністерство зобов'язане забезпечити закриті ящики, у яких можуть розміщуватися повідомлення державних

32 Рада регіонального співробітництва, Громадське ставлення до викриття в Південно-Східній Європі – Аналіз даних опитування про викриття й захист викривачів, Звіт, 12 квітня 2017 року (доступно за покликанням: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

33 Фонд Конрада Аденауера, Захист викривачів в Албанії: оцінка законодавства й практики, 15 листопада 2013 року (доступно за покликанням: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11294-1442-1-30.pdf?131119092415](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415)).

34 Див. першоджерело закону (доступно за покликанням: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2013091506](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506)).

35 Див. першоджерело закону (доступно за покликанням: [http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012\\_n2012206772.html](http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html)). Див. також: Європейська комісія, Антикорупційний звіт ЄС щодо Бельгії за 2014 рік (доступно за покликанням: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_belgium\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf)).

36 Крістіан Вербраекен (Kristien Verbraeken), Центральний контактний пункт фламандського уряду з питань добросовісності й добробуту в дії – прихильність до ефективного захисту викривачів, Організація економічного співробітництва і розвитку, 16 березня 2016 року (доступно за покликанням: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

37 Там само, стор. 134.

38 Там само, стор. 137.

39 Анна Майерс (Anna Myers) і Петр Лейер (Petr Leyer), Можливі функції Центру з питань викривачів у Чеській Республіці, 2015 рік, стор. 30.

40 Там само.

службовців, які хочуть повідомити про порушення<sup>41</sup>.

35. Крім Закону про державну службу, положення, що передбачають принаймні деякий ступінь часткового захисту викривачів, містяться в Трудовому кодексі, Адміністративно-процесуальному кодексі та Кримінальному кодексі. Що стосується Закону про державну службу, то він забезпечує правовий захист й анонімність державних службовців, які повідомляють про випадки корупції або незаконних дій своїх колег на державній службі. Проте для державних службовців існує «обов'язок мовчати», і не ясно, як це зобов'язання узгоджується із захистом викривачів. Ця проблема, поміж іншими чинниками, є причиною того, що на практиці лише деякі державні службовці подали повідомлення про незаконні дії<sup>42</sup>. До того ж у разі наявності такого повідомлення, як показує недавнє дослідження в Чеській Республіці та чотирьох інших країнах, включно з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Естонією, низький рівень інституційної підтримки змушує людей шукати інші засоби для повідомлення про небезпечне, неетичне або незаконне поведіння<sup>43</sup>.

36. На національному, а також місцевому або регіональному рівні відсутній уповноважений орган, що займається проблемами викривачів. Дискусії щодо створення уповноваженого органу, аналогічного тому, який було організовано в Нідерландах, тривали в ході обговорення законодавства про захист викривачів, але останні дослідження показують, що такого органу ще не створили. У цьому вакуумі «Transparency International Czech» створили з 2005 року Центр правового захисту та юридичних консультацій. Його метою є надання безкоштовної юридичної допомоги викривачам, а також свідкам корупційної практики.

#### 2.2.4 Естонія

37. В Естонії не існує спеціального захисту викривачів. Проте вона ратифікувала міжнародні документи, які вимагають певної форми захисту для тих, хто повідомляє про порушення, як-от Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією і Конвенція про цивільне право. Вона також є членом Конвенції ООН проти корупції, Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом.

38. З 2013 року Естонія прийняла Закон про боротьбу з корупцією, який передбачає захист працівників державного сектора в разі повідомлення про корупцію<sup>44</sup>. Цей закон встановлює обов'язок працівників державного сектора повідомляти про корупцію, неетичну або протиправну поведінку, а також встановлює дисциплінарні заходи, якщо цього обов'язку не дотримуються<sup>45</sup>. Проте, здається, це єдиний напрямок захисту, і приватного сектора до нього не включено, хоча зазначено, що державні посадовці, які висвітлюють питання приватного сектора, отримують вигоду від захисту<sup>46</sup>. Хоча Закон про трудовий договір забороняє несправедливе звільнення, не ясно, чи можна в таких випадках використовувати цей тип захисту.

39. Недавні дослідження також вивчали практику повідомлення в Естонії. Дослідження, яке охоплює 40 інтерв'ю з викривачами, показує результати, які викликають стурбованість. З отриманих повідомлень дізнаємося, що розслідування було проведено приблизно щодо 80% випадків і лише 30% цих розслідувань були завершені або призвели до якоїсь дисциплінарної відповідальності<sup>47</sup>. Іншим важливим аспектом є те, що всі опитані викривачі хотіли залишитися анонімними через серйозні побоювання негативних наслідків, якщо їхня особа стане відома. Цей страх виправданий, якщо взяти до уваги те, що широка громадськість в Естонії негативно ставиться до викриття і більш поширеною є думка, відповідно до якої проблеми належить вирішувати в рамках організації або установи<sup>48</sup>. Насправді це не тільки

41 Постанова уряду № 145/2015 ЗБ. щодо заходів, пов'язаних із повідомленням про підозри в незаконному поведінні на державній службі.

42 Френк Болд (Frank Bold), Брифінг про реалізацію Закону про державну службу, Чеська Республіка, 1 жовтня 2015 року, стор. 6 (доступно за покликанням: [http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil\\_service\\_act-2015-10-09\\_0.pdf](http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf))

43 Див.: Анна Майерс (Anna Myers) і Петр Лейер (Petr Leyer), Концептуальний документ: можливі функції Центру з питань викривачів у Чеській Республіці, Проект зі зміцнення систем боротьби з корупцією та відмивання грошей у Чеській Республіці (доступно за покликанням: <https://tm.coe.int/16806d11e5>). Див. також: Л. Франкова (Frankova, L.) і Л. Петрокова (L. Petrokova) (2014 рік). З нами про нас: захист викривачів у чеському контексті й порівняно з іншими країнами. Oživení: Чеська Республіка.

44 Blueprint for Free Speech, Закони про захист викривачів (доступно за покликанням: <https://blueprintforreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

45 Див.: «Transparency International Estonia», Національний звіт, Звіт про оцінку захисту викривачів в Естонії, 2009 рік (доступний за покликанням: [http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency\\_estonia.pdf](http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf)).

46 Blueprint for Free Speech, проект «Change of Direction», довідковий документ, Захист викривачів в Естонії (доступно за покликанням: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

47 Ленка Франкова (Lenka Franková), З нами про нас, Захист викривачів у чеському контексті й порівняно з іншими країнами, 2016 рік (доступно за покликанням: [https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb\\_eng.pdf](https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf)).

48 Там само, стор. 15.

питання соціального сприйняття або соціального тиску, швидше за все велику стурбованість викликає той факт, що згідно з наявними даними кожен п'ятий викривач втратив роботу<sup>49</sup>. Скажімо, місцевий випадок викриття у зв'язку з неналежним управлінням муніципальною власністю та державними закупівлями в місті Нарві призвів до того, що всі троє залучених викривачів втратили робочі місця. Насправді цілий відділ у місцевому уряді було розформовано через таке повідомлення.

### 2.2.5 Франція

40. У Франції створено новий закон про захист викривачів, прийнятий у кінці 2016 року та відомий як «Sapin II»<sup>50</sup>. Цей закон не повністю присвячений захисту викривачів, але передбачає положення про тип повідомлень і питання, які можуть бути висвітлені в повідомленнях викривачів. Відзначено, що закон є відповіддю на міжнародну критику щодо зауваженого «невизначеного ставлення» Франції до боротьби з корупцією<sup>51</sup>. Звернено увагу також на те, що під час перших дебатів у Франції про захист викривачів у 2005 році для багатьох профспілок захист викривачів виглядав як «сторонній» захід та як система, на яку впливає США через закон Сарбейнса-Окслі (SOX, 2002 рік), на шкоду профспілкам і на користь інвесторів<sup>52</sup>.

41. До прийняття закону «Sapin II» згадки про захист викривачів були розкидані в різних положеннях. Передбачені законом засоби захисту викривачів існують у питаннях щодо дискримінації, домагань, корупції, серйозного ризику для здоров'я населення або навколишнього середовища, а також у кримінальних справах<sup>53</sup>. Таким чином, «Sapin II» спрямований на стандартизування фрагментованої правової бази для захисту різних типів розкриття інформації в громадських інтересах. Проте «Sapin II» не є всеосяжним, і далі продовжують звучати критичні думки щодо того, що закон не охоплює розкриття інформації, яка має медичний характер і захищена від розголошення законом, а також інформації, пов'язаної з розвідкою/національною безпекою. Останній захист щодо таємниць у питаннях безпеки був відзначений як серйозний недолік закону, особливо через те, що закон передбачає кримінальну відповідальність за репресії проти викривачів<sup>54</sup>, але розкриття національних таємниць може призвести до кримінального переслідування. Отже, «Sapin II» не розплутує плетива з наслідків і засобів захисту, доступних для викривачів.

42. Якщо говорити про обсяги захисту, то «Sapin II» надає захист тим викривачам, які є «незацікавленими» особами, що щиро повідомляють про порушення закону своїм роботодавцям або відповідним судовим чи адміністративним органам. Експерти також критикували канали повідомлення, оскільки закон зобов'язує спочатку повідомляти прямому чи непрямому керівникові, і якщо за таким повідомленням не вжито жодних належних дій (або в разі серйозної та неминучої небезпеки, чи коли виникають незворотні ризики), повідомлення може бути скероване судовому чи адміністративному органу або представникові професійної групи; у крайньому разі повідомлення можна зробити в засобах масової інформації.

43. Важливо відзначити, що особистість викривача залишиться конфіденційною, і цю конфіденційність вдасться захистити, оскільки закон гарантує, що за небажане розголошення особистості викривача передбачено відповідальність на термін до двох років тюремного ув'язнення та штраф у розмірі до 30 000 євро. Такий рівень захисту конфіденційності викривача виправданий, якщо взяти до уваги те, що для того щоб особа могла претендувати на захист, вона повинна спочатку повідомити про порушення або проступок своєму керівникові. На відміну від інших законів про захист викривачів, «Sapin II» також передбачає покарання у вигляді тюремного ув'язнення терміном до одного року й штрафу в розмірі до 15 000 євро в разі репресій щодо викривача або в разі спроб перешкодити особам повідомити про порушення.

44. На додаток до захисту державного сектора, «Sapin II» передбачає захист приватного сектора і вимагає від компаній забезпечити внутрішні правила щодо викривачів. Зокрема компанії з більше ніж 500 працівниками й доходами не менше ніж 100 млн євро повинні розробити політику та процедури

49 Там само, стор. 19.

50 Див. першоджерело закону французькою мовою,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

51 Див.: Сусрут А. Карпентер (Susrut A. Carpenter), Патрік Хеннон (Patrick Hannon), Джордж А. Стамбуліс (George A. Stamboulidis), Новий закон Франції щодо боротьби з корупцією: компанії, що ведуть бізнес у Франції, повинні відчувати страх, 22 листопада 2016 року (доступно за покликанням: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>).

52 Ніколь-Марі Мейер (Nicole-Marie Meyer), Крістоф Спекбахер (Christophe Speckbacher), Катаріна Вегманн (Katharina Wegmann) і Марк Ле Менестрел (Marc Le Menestrel), На шляху до ефективного захисту викривачів; уможливлення викриття в Раді Європи і за її межами, Рекомендація про захист викривачів. Як Франція могла б реалізувати принципи Ради Європи, що стосуються захисту викривачів?, «La Revue des droits de l'homme», жовтень 2016 року.

53 Софі Пелісьєр-Ловенрук (Sophie Pélicier-Loevenruck), Роз'яснення нового закону про викривачів у Франції, 24 травня 2017 року (доступно за покликанням: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

54 Див. примітку 49 вище.

дотримання. Постанова № 2017-564, прийнята у квітні 2017 року, містить подальші вказівки щодо застосування закону. У Постанові зазначено, що роботодавці повинні визначати відповідний правовий інструмент для висловлення занепокоєння, але немає необхідності запроваджувати гарячу лінію або будь-який інший електронний засіб повідомлення.

### 2.2.6 Німеччина

45. У Німеччині немає загального закону, який би передбачав захист викривачів у всіх секторах. У 2013 році пропозиції про впровадження захисту були відхилені, оскільки наявні фрагментовані правила уряд розцінив як достатні. З того часу не було ніяких законодавчих дебатів про створення можливого спеціального закону про захист викривачів, хоча громадянське суспільство залишається активним і намагається просувати питання про таке законодавство.

46. Інший набір конституційних положень у Конституційному законі Німеччини гарантує свободу совісті, інформації та вираження думок, право на петиції, яке також передбачає право звертатися із запитом або скаргами до державних органів, а також право на подання повідомлень про порушення. Отже, фундаментальна правова база в Німеччині встановлює параметри, що забезпечують загальний захист повідомлення.

47. Вторинне законодавство також надає деякі положення, за допомогою яких передбачено захист. У липні 2016 року з метою захисту викривачів було прийнято новий закон про Федеральний орган фінансового нагляду. Будь-яка фізична особа може надати інформацію про порушення правових актів, які перебувають під наглядом Федерального органу фінансового нагляду, через онлайн-портал. Важливо відзначити, що таку інформацію можна надавати анонімно, у протилежному разі Федеральний орган фінансового нагляду зобов'язаний захищати особистість людини, яка надала повідомлення. Особи, що повідомляють цьому фінансовому органу, не захищені від репресій, звільнення або переслідування. Натомість основний захист стосується особистості людини, яка повідомляє про порушення, і постає як засіб, який не дозволяє, аби така особа зазнала негативних особистих наслідків.

48. Необхідність у цьому законодавстві обумовлено декількома випадками накладення штрафів на німецькі компанії й органи влади у зв'язку з такими фактами викриття, які не було взято до уваги. Зокрема, було повідомлено про те, що «Deutsche Bank» зрештою виплатив штраф у розмірі 52,6 млн євро Комісії з цінних паперів і бірж США, щоб врегулювати звинувачення після того, як три колишніх працівники повідомили, що організація ввела в оману спільноту інвесторів, збільшивши вартість свого похідного портфеля під час фінансової кризи. Аналогічним чином у 2013 році Гарі ДеДілектіс (Gary DeDilectis) звернувся до суду зі скаргою проти «Deutsche Bank» у США після того, як його звільнили за те, що він повідомив, що «Deutsche Bank» стягнув більшу платню зі своїх клієнтів, не повідомивши їх про це<sup>55</sup>.

49. Іншим законодавчим актом, який передбачає певну форму захисту, є Закон про забезпечення зайнятості, який конкретно не стосується викривачів, але регулює випадки несправедливого звільнення<sup>56</sup>. Крім того, відповідно до Закону про державних службовців, державні посадові особи особливо захищені в разі повідомлення про порушення, але тільки коли йдеться про питання корупції<sup>57</sup>.

50. У Німеччині судова практика також є важливим джерелом закону щодо захисту викривачів, хоча прецедентне право не можна назвати повністю послідовним. У 2001 році рішення Федерального конституційного суду передбачало, що звільнення порушує основоположну загальну свободу дій і принцип верховенства права, коли його здійснюють через те, що хтось виступав свідком для державного обвинувача і, таким чином, не виконував нічого, окрім свого громадського зобов'язання<sup>58</sup>. До того ж Суд постановив, що таке звільнення також буде порушенням закону в разі добровільного повідомлення в правоохоронні органи, принаймні якщо викривач діяв сумлінно, припускаючи наявність кримінального злочину, який здійснив, скажімо, його роботодавець<sup>59</sup>. Проте експерти відзначають, що в подальших рішеннях 2003 і 2006 років Федеральний трудовий суд постановив, що працівник може спочатку повідомляти про порушення тільки внутрішньо, а в разі відсутності такого внутрішнього повідомлення, звільнення буде законним, окрім виключних випадків, коли внутрішнє роз'яснення є необґрунтованим. Однак остання умова і принцип є розпливчати, а отже, не забезпечують правової визначеності для викривача. Таким чином, під час вирішення питання про те, чи буде обґрунтованим розкриття інформації

55 Бен Найт (Ben Knight), Deutsche Welle, Німеччина створює портал викривачів із банківських питань, 4 січня 2017 року (доступно за покликанням: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

56 Повний текст закону (німецькою мовою): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

57 Звіт про правову ситуацію в Німеччині (німецькою мовою, доступний за покликанням: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

58 Федеральний конституційний суд Німеччини, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Lipenz 2001 року – 1 BvR 2049/00 – Rn. (1-24) (доступний за покликанням: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702\\_1bvr204900.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html)).

59 Гвідо Шрак (Guido Strack), Викриття в Німеччині; [https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB\\_in\\_Germany.pdf](https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf)

зовнішнім чином та коли воно буде обґрунтованим, судова система використовує підхід з урахуванням конкретних обставин кожної ситуації.

### 2.2.7 Угорщина

51. В Угорщині діє спеціальний законодавчий захист викривачів, який набув чинності в 2014 році<sup>60</sup>. Законодавство забороняє репресії проти таких викривачів у приватному й державному секторах, які розкривають неетичну або незаконну поведінку, пов'язану з обміном державних грошей чи майна. Важливо, що це законодавство застосовують до центральних і місцевих органів влади, воно встановлює електронну систему викриття, якою управляє уповноважений з основоположних прав<sup>61</sup>. Що стосується приватного сектора, компанії можуть – але не зобов'язані – створювати внутрішню систему викриття. Однак якщо компанія вирішила встановити систему викриття, вона повинна зробити це відповідно до вимог закону. Немає даних про те, чи встановлюють компанії ці системи в Угорщині, а якщо вони це й роблять, то не відомо, чи дійсно такі заходи відповідають законодавству.

52. З точки зору процедури повідомлення кожен працівник роботодавця може подати повідомлення в систему або під своїм ім'ям, або анонімно<sup>62</sup>. Працівник, що подає повідомлення, повинен чітко заявити про свою сумлінність у поданому повідомленні. Щодо працівника, який надав повідомлення, існує зобов'язання, яке полягає в тому, що такого працівника мають поінформувати про результати розслідування і вжиті заходи для усунення заявлених порушень.

53. Однак щодо ефективності закону на практиці можуть виникати сумніви через ставлення суспільства до викриття. У дослідженні, проведеному «Transparency International Hungary», дані показують, що 70% угорців не повідомлятимуть про корупцію, оскільки існує поширена думка про те, що жодних заходів на таке повідомлення не вживатимуть, а також через панування атмосфери страху перед репресіями<sup>63</sup>.

### 2.2.8 Нідерланди

54. Положення про захист викривачів були прийняті 2009 року в державному секторі. Незважаючи на відсутність законодавства щодо приватного сектора, профспілки разом із роботодавцями розробили Кодекс практик, який повинен регулювати поведінку роботодавців та працівників<sup>64</sup>. Окрім того, у жовтні 2012 року було відкрито Консультативний центр для викривачів (*Adviespunt Klokkeluiders*) із метою надання незалежних юридичних консультацій та виконання функцій аналітичного центру з питань політики, який було створено на підставі указу про тимчасові дії.

55. Оцінку «*Adviespunt Klokkeluiders*» було проведено в середині 2014 року, також було внесено правові зміни щодо створення Палати викривачів (*Huis voor Klokkeluiders*), яка на сьогодні має постійну правову основу. Остання має три основні функції: давати поради, здійснювати розслідування і проводити дослідження<sup>65</sup>. Цей орган дуже виразно характеризує такий тип країни, яка робить серйозні зусилля з надання підтримки викривачам не тільки за допомогою правових інструментів, а й через спеціалізовані органи, які мають потенціал та досвід для серйозного вирішення питання щодо викривачів. Однак на практиці Палата викривачів в основному залишалася неактивною і не стала центром забезпечення захисту та підтримки, як це було заплановано.

56. Ще одна важлива особливість системи повідомлення в Нідерландах полягає в тому, що вона заохочує конфіденційність. Коли люди звертаються до Палати викривачів, вони не порушують правил лояльності щодо свого роботодавця, хоча винятки застосовуються в питаннях національної безпеки та

60 Blueprint for Free Speech, Захист викривачів в Угорщині (доступно за покликанням: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

61 Золтан Хегімері-Бараконі (Zoltan Hegymegi-Barakonyi), Нове законодавство в галузі викриття в Угорщині, 9 червня 2014 року (доступно за покликанням: <https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

62 Тамаш Балаш (Tamas Balázs), Викриття – правова ситуація в Угорщині (доступно за покликанням: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

63 «Transparency International Hungary», Угорці кажуть, що наша країна корумпована, і ситуація погіршується, 8 липня 2013 року (доступно за покликанням: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrup-t-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

64 Фонд праці (2010 рік). *Пояснювальна записка про боротьбу з підозрілими зловживаннями в компаніях*. Публікація № 1/10, 3 березня 2010 року, Нідерланди (Переклад оновлений у серпні 2012 року, доступний за покликанням: [http://www.stvda.nl/en/-/media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829\\_en.ashx](http://www.stvda.nl/en/-/media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx)).

65 Див. детальніше: <https://huisvoorklokkeluiders.nl/>



зобов'язань професійної таємниці<sup>66</sup>. Скажімо, у звітах за 2015 рік відзначено, що 85% викривачів, які повідомили про порушення, зазнали несприятливих наслідків через подання повідомлення<sup>67</sup>.

### 2.2.9 Норвегія

57. Норвегія володіє сильними засобами захисту викривачів, а також однією з найбільш передових практик викриття й високою ефективністю подальших заходів щодо поданих повідомлень<sup>68</sup>. У 2004 році було внесено поправки в Конституцію Норвегії з метою зміцнити право на свободу вираження поглядів, включно з правом вільно висловлюватися перед адміністрацією. Будь-яке законне обмеження такої свободи повинно бути визначено законом й обґрунтовано.

58. На рівні вторинного права, розділ 2 Закону про умови праці (2005 року, зі змінами, внесеними у 2015 році)<sup>69</sup> захищає викривачів у державному й приватному секторах від репресій та передбачає компенсацію. Станом на березень 2017 року захист викривачів отримав подальше посилення завдяки Закону про умови праці, оскільки захист викривачів тепер поширюється і на працівників за контрактом<sup>70</sup>. Окрім того, підприємства, у яких працюють десять або більше осіб, зобов'язані підготувати повідомлення. Цей закон також передбачає розширене положення про конфіденційність, яке спрямоване на те, щоб зробити закон більш безпечним, коли йдеться про оповіщення державних органів. Деякі експерти, однак, вказують на якісь прогалини щодо захисту викривачів у Норвегії, як-от відсутність у законодавстві визначення «викриття», а також відсутність згадки про зовнішні канали розкриття інформації. Проте емпіричні дослідження показують, що Норвегія в цілому гарантує безпечне середовище для повідомлення та що викривачі подаватимуть повідомлення знову в майбутньому, якщо це необхідно.

### 2.2.10 Польща

59. У Польщі можна спостерігати посилення підтримки захисту викривачів, і дослідження, яке провели у 2016 році профспілки та роботодавці як у приватному, так і в державному секторах, дозволило зробити висновок про те, що механізми звітності були позитивно сприйняті як ефективні інструменти для управління внутрішніми ризиками<sup>71</sup>. Тривають дискусії про законодавство щодо захисту викривачів у Польщі, і в листопаді 2017 року міністр спеціальних служб висунув пропозицію. Глава 9 цієї законодавчої пропозиції стосується правил і процедур захисту викривачів, які також уперше в Польщі включають визначення викривача як «будь-якої особи, яка достовірно повідомляє про підозрюваний злочин або злочини».

60. Однак таку пропозицію активні НУО розглядають як досить проблематичну, оскільки закон обмежує положення щодо викривачів тільки тими особами, які повідомляють про підозру щодо корупції в правоохоронних органах, і, що важливо, статус викривача довільно надає прокурор. Якщо прокурор вирішить не надавати цього статусу особі, що подає повідомлення, захисту не забезпечуватимуть і не гарантуватимуть права на апеляцію. Пропоноване законодавство також має дуже вузьке матеріальне охоплення, оскільки воно не забезпечує захист особам, які можуть зазнавати інших загроз, які не належатимуть до категорії злочинів.

61. Експерти також відзначили, що пропонований закон «підриває довіру громадськості, може бути використаний правоохоронними органами для того, щоб встановити нагляд за роботодавцями, що порушуватиме принципи соціального співіснування й свободи заняття бізнесом»<sup>72</sup>. Багато організацій висловили критику щодо цієї пропозиції. «Transparency International» зазначає, що пропоноване законодавство серйозно обмежує захист викривачів як у державному, так і в приватному секторі<sup>73</sup>.

66 Анна Майерс (Anna Myers) і Петр Лейер (Petr Leyer), Можливі функції Центру з питань викривачів у Чеській Республіці, 2015 рік, стор. 19.

67 Консультативно-довідковий центр, річний звіт «Вшанування мужності», 2015 рік (доступно за покликанням: [https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG\\_JV.pdf](https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf)).

68 Маріт Сківенс (Marit Skivenes) і Сіссел Трігстад (Sissel Trygstad), Пояснення процесів викриття на ринку праці Норвегії: між індивідуальними ресурсами та інституційними механізмами, *Economic and Industrial Democracy*, том 38, випуск 1, стор. 119-143, 2015 рік; М. Сківенс (Skivenes, M), С.С. Тригстад (Trygstad, SC) (2010 рік). Коли працює викриття: норвезький випадок. *Human Relations* 63(7): 1071-1097.

69 Blueprint for Free Speech, Норвегія – Захист викривачів (доступно за покликанням: <https://blueprintforreespeech.net/document/norway>).

70 Пітер Війнен (Pieter Wijnen), «Посилення захисту викривачів», 31 березня 2017 року (доступно за покликанням: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

71 Г. Маковські (G. Makowski) і М. Вазак (M. Waszak), Закон про захист викривачів: необхідність та перспективи його запровадження в Польщі, Фонд Стефана Баторія: Варшава, 2016 рік, стор. 4.

72 «Citizens Observatory», Основні проблеми, пов'язані з проектом закону про «прозорість» у громадському житті, 30 жовтня 2017 року, (доступно за покликанням: [http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawnosc-C5%9Bci\\_g-C5%82%C3%B3wne-problemy\\_EN\\_03112017.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawnosc-C5%9Bci_g-C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf)).

73 Секретаріат «Transparency International», Пропоноване законодавство про «прозорість» у Польщі має бути переосмислено й переглянуто, 3 листопада 2017 року (доступно за покликанням: <https://www.transparency.org/pl/press-releases/transparency-international-poland-recommends-revising-the-transparency-law>).

Міжнародна мережа викривачів скерувала прями лист уряду Польщі, зазначивши, що ці положення не відповідають передовим міжнародним стандартам, включно з останньою резолюцією ПАРЄ 2015 року та рекомендацією щодо поліпшення захисту викривачів, правовою практикою Європейського суду з прав людини відповідно до статті 10 Європейської хартії з прав людини та CM/Res (2014)7 Ради Європи від 30 квітня 2014 року про захист викривачів.

### **2.2.11 Швейцарія**

62. Швейцарія не надає спеціального захисту для викривачів<sup>74</sup>, і було відзначено, що вона є «кам'янистою місцевістю» для викривачів<sup>75</sup>, оскільки ця держава є домівкою для багатьох багатонаціональних компаній. Пропозиція від 2013 року стала частиною поточних обговорень, але її не було прийнято до листопада 2017 року<sup>76</sup>.

63. З 2011 року стаття 22a(5) Федерального закону про персонал<sup>77</sup> захищає працівників федерального уряду від недоліків у сфері праці в разі повідомлення про «порушення», а стаття 34c передбачає компенсацію в разі звільнення. Федеральний закон про персонал не поширюється на регіональний або місцевий рівень. Кантони (округи) і комуни несуть відповідальність за створення своїх систем викриття. З 2003 року працівники федеральної адміністрації можуть повідомляти про підозри в порушеннях, у тому числі пов'язаних із корупцією, до незалежного державного органу – Федерального ревізійного управління (Federal Audit Office, FAO). FAO є вищим органом фінансового нагляду Швейцарії, і хоча управління офіційно входить до складу Федерального департаменту фінансів, воно є незалежним і підпорядковується лише конституції та закону.

64. Що стосується каналів розкриття, викривач може розкрити інформацію органам прокуратури або органам нагляду чи FAO. Закон не передбачає порядок, відповідно до якого належить здійснювати повідомлення, тому працівник може вільно вибирати між цими різними каналами. Важливим аспектом регіонального управління є те, що систему викриття у Швейцарії вважають децентралізованою. У різних кантонах є внутрішні органи для повідомлення, й експерти з питань боротьби з корупцією відзначають, що така система є цінною. Отже, створення централізованого органу для повідомлення вважають недоречним для захисту викривачів у Швейцарії.

### **2.2.12 Загальні риси й недоліки проаналізованих національних законів**

65. Закони про захист викривачів у проаналізованих країнах здебільшого постали у зв'язку із занепокоєнням щодо корупції та закликами міжнародної громади, зокрема GRECO, вжити заходів для вирішення цієї проблеми. Причину створення методів захисту вбачають у необхідності формування захищеного розкриття інформації як заходу боротьби з корупцією, і часто обсяг захисту спеціально сфокусовано на корупції. Складний характер повідомлення, особливо в контексті практичного прояву свободи вираження думок, який також визнають у прецедентному праві ЄСПЛ, нерідко опиняється поза увагою. Це викликає занепокоєність у зв'язку з тими обмеженнями, які створюють чинні закони, дозволяючи особам покладатися на засоби захисту своєї свободи вираження в разі повідомлення про підозрювані порушення.

66. З юридичної точки зору в країнах, які було розглянуто, зазвичай відсутня орієнтація на місцевий або регіональний примусовий захист. Окрім того, країни не доклали значних зусиль для гарантування наявності додаткових необхідних правил на місцевому та регіональному рівні під час забезпечення захисту на національному рівні. Часто відсутні необхідні правила для реалізації національних правил, а отже, ефективність національних правил на місцевому й регіональному рівні може викликати сумніви.

67. Не всі проаналізовані закони дають визначення ключових термінів «викриття» й «викривач». Коли говорити про особистий захист, то більшість законів обмежує сферу свого застосування працівниками державного сектора, тоді як із точки зору матеріальної сфери основну увагу, якщо не єдина увагу, нерідко звернено на корупцію. Канали повідомлення у всіх розглянутих законодавствах також не є чіткими, і деякі вимагають обов'язкової попередньої наявності внутрішнього повідомлення, після якого з'являється можливість зовнішнього повідомлення. Крім того, відсутня ясність щодо того, чи існує гарантія

---

[https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed\\_transparency\\_legislation\\_in\\_poland\\_must\\_be\\_rethought\\_and\\_revised](https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised)).

74 Звіт ОЕСР, Зобов'язання щодо ефективного захисту викривачів, 16 березня 2016 року, стор. 185 (доступно за покликанням: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

75 The Economist, Викриття в Швейцарії: пересічена місцевість – Дві судові справи показують, що він бореться з працівниками, які стверджують про правопорушення, 5 грудня 2015 року (доступно за покликанням: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

76 Андреас Д. Ленцлінгер (Andreas D. Länzlinger) і Роман Хубер (Roman Huber), Викриття в Швейцарії, 3 серпня 2017 року (доступний за покликанням: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

77 Повний текст закону (німецькою мовою доступний за покликанням: [http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1\\_000.htm](http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm)).

конфіденційності. До подання анонімних повідомлень, як правило, не заохочують, до того ж у деяких ситуаціях можуть навіть відмовити в розслідуванні анонімних повідомлень. У деяких випадках інформатори зобов'язані заявити, що повідомлення складено сумлінно, як-от в Угорщині<sup>78</sup>.

### 2.3 Рада Європи: Правила, принципи і судова практика

68. Рада Європи розробила низку правових документів, що стосуються питання повідомлення та захисту викривачів як із точки зору боротьби з корупцією, так і з погляду прав людини. Цей розділ звіту покликаний забезпечити спільний правовий аналіз найбільш значущих джерел Ради Європи з метою визначення рівня захисту та вимог до повідомлення. Він об'єднує різні джерела, такі як конвенції, судова практика й звіти.

69. Двома основними юридично обов'язковими документами, які забезпечують певний рівень захисту для повідомлення про правопорушення й вимагають від країн вжиття заходів щодо захисту тих, хто розкриває інформацію в громадських інтересах, є Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Коли говорити про перший документ, то стаття 9 в ньому стверджує, що кожна сторона конвенції «передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам». Хоча Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією не пов'язана лише з викриттям, стаття 22 у ній передбачає, що члени конвенції зобов'язані вживати необхідних заходів для забезпечення ефективного й належного захисту осіб, які повідомляють про кримінальні злочини, такі як активне та пасивне хабарництво в державному й приватному секторах, комерційний підкуп, відмивання грошей, правопорушення у сфері бухгалтерського обліку. Хоча ці дві конвенції не забезпечують надійного або всеосяжного захисту в разі викриття, вони дійсно слугують поштовхом до прийняття заходів із боку країн, просуюючи питання захисту.

70. Серед антикорупційних інструментів, які містять елементи захисту викривачів, також варто назвати Рекомендацію Комітету міністрів (2000)<sup>4</sup> щодо кодексів поведінки державних службовців. Ця рекомендація спонукає країни ухвалювати кодекси поведінки, а стаття 12 у ній стосується конкретно повідомлення про неправочинні ієрархічні накази, порушення кодексу, кримінальні проступки, пов'язані з відповідною державною службою.

71. Група держав проти корупції (GRECO) відіграє дуже істотну роль в оцінці та розгляді дотримання державами-членами ключових правових документів Ради Європи. До таких документів належать Резолюція (97) 24 Комітету міністрів щодо двадцяти засадничих принципів боротьби з корупцією, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS № 173) та Рекомендація Rec(2003)<sup>4</sup> Комітету міністрів про загальні правила боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній. У своєму звіті про оцінку за період 2000-2010 років GRECO запропонувала аналіз того, чи дотримуються члени GRECO методів захисту викривачів.

72. У звіті GRECO зауважила, що самий лишень факт того, що національне законодавство передбачає положення, за яким посадові особи не можуть зазнавати дисциплінарного покарання або бути звільненими з посади в разі подання повідомлення, є недостатнім заходом. Натомість необхідно, аби країни розглянули більш «тонкі види каральних заходів» і гарантували, що посадові особи не підпадуть під дію таких заходів. Окрім того, у звіті, відповідно до найкращих міжнародних стандартів, також зроблено наголос на необхідності визначеності та ясності в процедурах повідомлення, яких повинні дотримуватися посадові особи. Іншим важливим елементом звіту GRECO є питання диференціації та необхідності конфіденційності й анонімності щодо повідомлення. У доповіді вказано на той факт, що надання самої лишень можливості конфіденційного повідомлення буде недостатньо умовою для повного захисту викривачів від актів відплати. Особливо в тих випадках, коли особистість посадової особи може бути визначена за типом інформації, яку розкрито, відтак украй важливо передбачити можливість анонімного повідомлення. Цей аспект звіту актуальний для інформаторів на місцевому й регіональному рівнях врядування, на якому може бути легше визначити особистість людини, яка розкриває інформацію.

73. Комітет із юридичних питань і прав людини у 2009 і 2015 роках зробив подальші значні зусилля з оцінки та поліпшення захисту викривачів у Європі<sup>79</sup>. Попередній звіт показав, що поняття викриття на той час було маловідомим і що не існує загального визначення для терміна «викривач», до того ж у деяких

<sup>78</sup> Дора Петрані (Dóra Petrányi) та Мартон Домокос (Marton Domokos), Новий Закон Угорщини щодо питань викриття, 18 листопада 2013 року (доступно за покликанням: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

<sup>79</sup> Комітет із юридичних питань і прав людини, Захист викривачів, 2009 рік, ПАРЄ, Док. 12006. Звіт до Комітету з юридичних питань і прав людини, Покращення захисту викривачів, 2015 рік, ПАРЄ, Док. 13791.

країнах таке поняття, як воно відомо англійською мовою, не має еквівалента, як-от в Естонії, Польщі та Туреччині. У той час тільки Румунія прийняла законодавчий акт із конкретним визначенням<sup>80</sup>.

74. Окрім конвенцій і доповідей, судова практика Європейського суду з прав людини є дуже важливим джерелом для вивчення правових змін та засобів захисту. На відміну від більшості правових інструментів у цій сфері, прецедентне право не розглядає питання про викриття залежно від типу інформації, яку розкривають, радше ключове значення має те, що викриття є практичним проявом свободи вираження поглядів, як це передбачено в ЄКПЛ. Окрім того, на відміну від звітів і резолюцій, судова практика є джерелом права, яке має обов'язковий характер і обов'язкову силу. Отже, будь-який розвиток із боку ЄСПЛ є дуже важливим для захисту викривачів.

75. У лютому 2008 року Велика палата ЄСПЛ прийняла рішення у справі № 14277/04 «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*). Суд постановив, що за певних обставин сигналізування із боку державного службовця або працівника державного сектора про незаконну поведінку або неправочинні дії на робочому місці повинне мати захист. Суд визнав небезпеку «стримувальних наслідків», які можуть бути викликані санкціями проти викривача, що, своєю чергою, призводить до припинення будь-якого подальшого повідомлення з боку інших осіб. Важливість цієї справи полягає в тому, що Суд вперше чітко окреслив деякі чинники, які мають значення під час визначення того, чи була порушена свобода вираження думок. Суд зазначає такі чинники:

- (а) громадський інтерес, пов'язаний із розкриттям інформації;
- (б) достовірність інформації, яку розкривають;
- (с) збитки (у разі їхньої наявності), що були завдані владі внаслідок такого розкриття інформації;
- (д) мотив дій працівника, що повідомив;
- (е) з огляду на обов'язок працівника виявляти стриманість щодо свого роботодавця, чи було оприлюднення інформації крайнім заходом після розкриття керівникові або іншому компетентному органу;
- (ф) суворість накладеної санкції.

76. З моменту ухвалення у 2008 році рішення у справі «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) ЄСПЛ розглянув низку справ, у яких поставали питання щодо викриття<sup>81</sup>. Скажімо, у справі «Гайніш проти Німеччини» (*Heinisch v. Germany*) Суд застосував критерії, які були встановлені раніше, і постановив, що зовнішнє повідомлення є виправданим, якщо внутрішні скарги були неефективними<sup>82</sup>.

#### 2.4 Міжнародні правила й принципи. Правила та принципи Європейського Союзу

77. На міжнародному рівні Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції є правовим документом, який забезпечує захист особи, яка повідомляє інформацію. У статті 33 вказано, що сторони конвенції розглянуть питання про включення у свою національну систему «належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, ...від будь-якого несправедливого поводження».

78. У минулому році в Європейському Союзі було здійснено ряд різних ініціатив, що стосуються можливого прийняття спеціального закону ЄС про захист викривачів. У травні 2016 року Зелений/Європейський вільний альянс Європейського парламенту представили проект Директиви про захист викривачів, який ґрунтувався на статті 153 Договору про функціонування Європейського Союзу з метою охоплення захисту працівників як у державному, так і в приватному секторах<sup>83</sup>. У червні 2016 року набула чинності Директива ЄС про комерційну таємницю, яка подає викриття як виняток з правового режиму захисту комерційної таємниці<sup>84</sup>. У своїй Робочій програмі 2017 року<sup>85</sup> Європейська комісія

80 Там само, Звіт, 2009 рік, пункт 26.

81 19 лютого 2009 року, справа № 4063/04, «Марченко проти України» (*Marchenko v. Ukraine*); ЄСПЛ, 26 лютого 2009 року, справа № 29492/05, «Кудешкіна проти Росії» (*Kudeshkina v. Russia*); ЄСПЛ, 21 липня 2011 року, справа № 28274/08, «Гайніш проти Німеччини» (*Heinisch v. Germany*); ЄСПЛ, 18 жовтня 2011 року, справа № 10247/09, «Сосіновська проти Польщі» (*Sosinowska v. Poland*); ЄСПЛ, 8 січня 2013 року, справа № 40238/02, «Букур і Тома проти Румунії» (*Bucur and Toma v. Romania*); ЄСПЛ, 21 жовтня 2014 року, справа № 73571/10, «Матуз проти Угорщини» (*Matúz v. Hungary*); ЄСПЛ, 22 жовтня 2009 року, справа № 69519/01, «Пасько проти Росії» (*Pasko v. Russia*).

82 Див. пункт 71-92.

83 Див.: Віджіленка Абазі (*Vigjilenca Abazi*) та Альберто Алеманно (*Alberto Alemanno*), Правові елементи пропозиції, Проект Директиви про захист викривачів у державному й приватному секторах у Європейському Союзі, 4 травня 2016 року (доступно за покликанням: [https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency\\_campaign/WB\\_directive\\_draft\\_for\\_consultation\\_launch\\_May\\_2016.pdf](https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf)).

84 Див. статтю 5 Директиви ЄС про комерційну таємницю (доступно за покликанням: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

85 Робоча програма Комісії на 2017 рік, Забезпечення захисту, уповноваження й оборони в Європі, COM(2016) 710 final, 26 листопада 2016 року, стор. 12 (доступно за покликанням: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf)).

вказала, що, можливо, буде запропоновано законодавчий акт про захист викривачів після вивчення правових питань, що стосуються компетенції ЄС у цій галузі. У березні 2017 Комісія відкрила процес громадських консультацій щодо можливого законодавчого акта про захист викривачів<sup>86</sup>.

79. У квітні 2018 року Європейська комісія запропонувала Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу<sup>87</sup>, що пропонує мінімальні стандарти гармонізації захисту викривачів у певних ділянках компетенції ЄС. Пропозиція, що міститься в пояснювальній записці, вказує на значущість викривачів у разі повідомлення на місцевому рівні, особливо в контексті того, що стосується «повідомлення про незаконно надану [державну] допомогу та інформування про те, коли [державну] допомогу використовують не за призначенням»<sup>88</sup>. Окрім того, у пояснювальній записці зроблено наголос на важливості забезпечити дотримання правил державних закупівель, а отже, «зобов'язання щодо впровадження внутрішніх каналів повідомлення має поширюватися на всі державні юридичні особи на місцевому, регіональному та національному рівнях, пропорційно до їхнього розміру»<sup>89</sup>.

80. Важливо, що з точки зору сфери дії запропонованої Директиви і зобов'язань щодо створення внутрішнього повідомлення та подальших заходів, стаття 4(6) передбачає таке зобов'язання для регіональних адміністрацій і департаментів, а також муніципалітетів із населенням понад 10 000 чоловік. Якщо запропоновану Директиву буде прийнято, а чинне положення залишатиметься незмінним на етапі внесення поправок у законодавчий процес, усі держави-члени ЄС, які також є державами-членами Ради Європи, будуть неодмінно зобов'язанні встановити обов'язкові внутрішні канали та процедури повідомлення й прийняття подальших заходів щодо таких повідомлень у місцевому та регіональному врядуванні. Отже, якщо Директиву приймуть, вона стане найсильнішим із наявних прямих зобов'язань для місцевого й регіонального врядування щодо забезпечення каналів повідомлення для інформаторів і матиме величезний потенціал для забезпечення захисту на місцевому та регіональному рівні. Якщо говорити про матеріальне охоплення Директиви, то її застосовують до тих сфер права, які входять до компетенції Європейського Союзу, конкретніше в таких сферах: державні закупівлі; фінансові послуги, запобігання відмиванню грошей і фінансуванню тероризму; безпека товарів; безпека на транспорті; охорона навколишнього середовища; ядерна безпека; безпека харчових продуктів і кормів, здоров'я та добробут тварин; охорона здоров'я населення; захист споживачів; захист конфіденційності й особистих даних, а також безпека мережевих та інформаційних систем. Як видно з цього переліку, багато ділянок, які охоплює запропонована Директива, є питаннями, що становлять прямий інтерес і є прерогативою місцевих та регіональних органів влади.

81. Що стосується захисту на рівні ЄС, зокрема офіційних посадових осіб ЄС, переглянуте Положення про персонал 2014 року передбачає захист осіб, які повідомляють про порушення, і зобов'язує установи ЄС приймати правила з цього питання, але без вказівки на встановлений термін. На рівні ЄС існує безліч різних стандартів захисту викривачів, такий стан речей безпосередньо пов'язаний із тим, що кожна установа ЄС має право ухвалювати свої власні правила. Скажімо, у той час як правила Комісії стосуються тільки «внутрішніх» викривачів і розглядають захист зовнішніх викривачів як питання національного законодавства, правила Європейського суду аудиторів застосовують до внутрішніх викривачів, а також до «економічних операторів, які беруть участь у процедурах закупівель, а також підрядників і їхніх працівників». Отже, захист викривачів не уніфіковано на інституціональному рівні ЄС.

### 3 Проблеми та можливості місцевого й регіонального захисту викривачів

82. Продовжує існувати низка серйозних проблем, пов'язаних із захистом викривачів і каналів повідомлення. Наприклад, постійно звучить наголос на ризиках репресій та на ефективному застосуванні законів на практиці. У той же час законне занепокоєння громадськості щодо маніпулювання громадською думкою в засобах масової інформації через так звані «сфабриковані матеріали» може допомогти тим, кого звинувачують у неправочинних діях, відхилити таку критику як неправдиву. У цьому розділі звіту основну увагу звернено на проблеми, які конкретно пов'язані з місцевим і регіональним рівнем захисту, щоб визначити, які дії можна й потрібно зробити на цьому рівні врядування. Деякі із зазначених проблем не обов'язково обмежені місцевим і регіональним рівнем, але можуть мати більш суттєві наслідки на цьому рівні або є більш невідкладними для вирішення з метою створення загальної правової бази та практики, що забезпечує ефективне повідомлення й захист осіб, які виявляють своє занепокоєння в громадських інтересах.

86 Громадські консультації щодо захисту викривачів, 3 серпня 2017 року (доступно за покликанням: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254)).

87 Див. запропоновану Директиву та інші заходи, подані Європейською комісією, інформація про них доступна за покликанням: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=620400](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400)

88 Європейська комісія, Пояснювальна записка, сторінка 4 (доступно за покликанням: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)).

89 Європейська комісія, Пояснювальна записка, сторінка 9 (доступно за покликанням: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)).

83. *Внутрішнє повідомлення*: виходячи з судової практики ЄСПЛ, особа зобов'язана докласти зусиль із метою здійснення внутрішнього повідомлення в межах організації, де вона працює і має підозри щодо вчинення правопорушення. Ці зусилля повинні належить показати до того, як особа почне публічно розкривати інформацію, якщо вона хоче отримати захист, оскільки суд зазначив, що це є одним з елементів, необхідних для призначення захисту для особи. Практика також показує, що люди переважно повідомляють внутрішньо. Скажімо, дослідження, яке було проведено «Public Concern at Work» у співпраці з Університетом Гринвіча та яке охопило тисячу випадків, показало, що люди здебільшого внутрішньо повідомляють свого роботодавця, і хоча вони можуть повідомляти про проблему двічі, вони рідко повідомляють про неї в третій раз, якщо досі не було вжито будь-яких заходів<sup>90</sup>. Однак наявність *правових* вимог для внутрішнього повідомлення може становити особливу проблему на місцевому рівні через ймовірну меншу адміністрацію. Коли місцеві адміністрації складаються тільки з кількох департаментів, для особи важко спочатку повідомити про порушення внутрішньо, а в тому разі, коли таке повідомлення все ж стається, проте не увінчується ніякими заходами для усунення зазначеного занепокоєння, людині важко продовжувати працювати в такому середовищі. Отже, варто розглянути питання про те, аби призначені для повідомлень установи були зовнішніми щодо місцевої адміністрації.

84. *Анонімне повідомлення*: можливість анонімного повідомлення є дуже актуальною на місцевому й регіональному рівні. Аналогічно до питань, пов'язаних із внутрішнім повідомленням, навіть у тих випадках, коли особи не зіштовхуються із серйозними наслідками, кількісно менше робоче оточення може бути більш складним середовищем для повідомлення про підозрювані порушення. Якщо особа зобов'язана завжди розкривати свою особистість у тому випадку, коли хоче зробити повідомлення, навіть у разі передбаченого захисту конфіденційності, такі обставини розкриття все ще можуть бути стримувальним чинником для людини через серйозні наслідки, які можуть виникнути через повідомлення, як-от звільнення, репресії, вороже робоче середовище. Якщо увірадити думку, існує відмінність між конфіденційністю (коли особистість викривача відома органу влади, якому викривач повідомляє про порушення) і анонімністю (де особистість викривача повністю невідома). Проте надання можливості анонімно повідомляти про порушення для осіб на місцевому й регіональному рівні може зумовити складнощі, оскільки багато національних законів не передбачає захисту анонімних повідомлень. У тих випадках, коли такий варіант не є припустимим для місцевого й регіонального рівня, можна було б розглянути можливість надання так званого «превентивного захисту», який, для прикладу, передбачено в законодавстві Боснії і Герцеговини і який гарантує захист осіб, що зазнають репресій<sup>91</sup>.

85. *Підвищення рівня довіри*: чіткі процедури повідомлення підвищують рівень довіри всередині робочого середовища, а також зміцнюють довіру до місцевого й регіонального врядування в цілому. Брак довіри та відсутність надійності каналів повідомлення часто вказуються серед причин, через які люди взагалі не повідомляють про порушення, навіть якщо вони мають підозри або інформацію про таке. Скажімо, недавні дослідження показують, що як в Албанії, так і в «Колишній Югославській Республіці Македонія» люди не довіряють офіційним каналам повідомлення. Для вирішення цих проблем місцеві й регіональні адміністрації могли б працювати над заснуванням місцевих заходів та ініціатив, щоб розширити можливості для безпечного повідомлення.

86. *Місцеві заходи*: у багатьох державах-членах існує безліч законів, і часто відсутня юридична ясність щодо положень, які варто застосовувати. Наприклад, закон може надати державному службовцеві право не підкорятися незаконним наказам, але не забезпечує захисту від переслідування державного службовця<sup>92</sup>. Одним із важливих кроків, які могли б зробити місцеві та регіональні органи влади, є перегляд таких законів, оскільки вони належать до місцевого й регіонального рівня та забезпечують більшу ясність й узгодженість, а також визначають, які заходи захисту будуть застосовуватися в цьому контексті.

87. Іншим способом вирішення цієї проблеми є більш пряма місцева діяльність. Оскільки зміна й перегляд законів на національному рівні можуть виявитися неможливими для органів влади на місцевому та регіональному рівні, вони, проте, можуть виступати з ініціативами щодо забезпечення повідомлення. Скажімо, обнадійливе повідомлення може бути отримане через місцеві гарячі лінії. Муніципалітет Аеродром, один із муніципалітетів Скоп'є, «Колишня Югославська Республіка Македонія», створив систему добросовісності, яка передбачала інформування про повідомлення, а також гарячу лінію та інтернет-портал для повідомлення про порушення<sup>93</sup>. Іншим прикладом є проект місцевого викривача, створений у Софії, Болгарія (спільно фінансований Європейською комісією) із метою викриття корупції в

90 «Public Concern at Work» та Університет Гринвіча (2013 рік). *Викриття: історія зсередини. Дослідження досвіду 1 000 викривачів*. PCaW: Лондон, Велика Британія, <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

91 Blueprint for Free Speech, Захист викривачів у Південно-Східній Європі: огляд законів, практик та останніх ініціатив, Регіональна антикорупційна ініціатива, 2015 рік, стор. 13. Див. також: Керівництво із забезпечення дотримання закону про захист викривачів в установах Боснії і Герцеговини, Centre for Responsible Democracy—Luna, березень 2014 року.

92 Там само.

93 Там само, стор. 35.

міській адміністрації<sup>94</sup>. Аналогічним чином, у Барселоні іспанська влада спільно з активними неурядовими організаціями на місцях створила платформу для викриття, яка дозволяє зберігати анонімність під час повідомлення. Ця платформа, під назвою «Anti-Corruption Complaint Vox» (Ящик для скарг проти корупції), дозволяє не тільки працівникам, а й будь-якому громадянину повідомляти про корупцію за одночасного прагнення захистити свою особистість через використання складних технологічних пристроїв для запобігання відстеженню осіб, які подають повідомлення. Загалом ці гарячі лінії і платформи для викривачів у поєднанні з можливістю анонімно повідомляти про порушення можуть стати цінним інструментом на місцевому та регіональному рівні для посилення стимулів щодо повідомлення, оскільки у людей буде менше побоювань стосовно негативних правових і соціальних наслідків, які можуть виникнути. Це особливо актуально в тих країнах, де офіційні органи зазвичай не мають високого рівня довіри щодо надійності обробки заявлених порушень.

88. *Обсяг захисту*: місцеві й регіональні органи влади все частіше покладаються на партнерські відносини між державним і приватним секторами. Отже, у країнах, які не включають приватного сектора у свій режим захисту, як-от Румунія, особи, найняті приватною компанією, не будуть захищені в тому разі, якщо повідомлять про порушення. Ця проблему не вдасться вирішити місцевим або регіональним органам влади на законних підставах у контексті перегляду законодавства, але завдяки місцевим ініціативам вони матимуть можливість забезпечувати гарячі лінії або інші засоби повідомлення в межах своєї компетенції. Проте такі заходи не здатні врахувати відмінностей у підходах до секторів, а отже, можуть призвести до спільного формування середовища, яка не сприятиме повідомленню.

89. *Захист на робочому місці*: місцеві й регіональні органи влади мають у своєму розпорядженні безліч прерогатив, які можуть сприяти створенню робочого середовища, у якому люди мотивовані й довіряють механізмам захисту, а відтак готові повідомляти про будь-які підозрювані порушення. Деякі з основних проблем на робочому місці стосуються знання застосовних правил та повної ясності процедур. Місцеві й регіональні органи влади мають можливість поліпшити практику повідомлення, надавши чіткі вказівки щодо конкретних обмежень на тип інформації, яку можна розкривати в громадських інтересах. Скажімо, ці органи повинні мати більш докладні вказівки щодо професійної та, більш загально, державної таємниці, яку захищено відповідно до спеціальних режимів. Хоча секрети національної безпеки не можуть бути проблемою на цих рівнях врядування, належить надати вказівки щодо захищеної інформації, специфічні для цієї країни. Інший спосіб посилення захисту на робочому місці є повторення й формалізація заборон на «зав'язування рота» або будь-яке втручання в право чи можливість повідомляти або розкривати інформацію в громадських інтересах.

90. *Подальші кроки*: чіткі процеси комунікації і кроки, які приймають після повідомлення, мають важливе значення для успішного та ефективного повідомлення на місцевому й регіональному рівнях. Хоча це однаковою мірою актуально й на національному рівні, це може стати істотним стримувальним чинником на місцевому рівні через відсутність сумлінного рішення. Місцеві та регіональні органи влади можуть навіть допомогти в захисті на національному рівні, якщо передбачать подальші кроки, які охоплюватимуть встановлення чітких причин, відповідно до яких повідомлення будуть чи не будуть розслідувати, а також якщо викривачеві надаватимуть можливість переглядати й коментувати повідомлення, а отже, забезпечуватиметься простір для вирішення питання про будь-які стверджувані проступки або ризики для громадських інтересів.

91. *Місцеве проти Глобального*: серйозна проблема – це проблема контексту. Багато проблем у поточних справах не обмежується місцевим впливом або значенням, але має більш широкі наслідки. Скажімо, викриття й повідомлення з екологічних питань можуть мати наслідки в інших сусідніх країнах. Отже, співпраця між різними місцевими та регіональними органами влади здатна створити можливості для забезпечення більш ефективного повідомлення та гарантування відповідних заходів.

94 RiskMonitor, RiskMonitor запускає новий проект із питань запобігання корупції в муніципалітеті Софії, 12 червня 2013 року (доступно за покликанням: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).