

Ազդարարների պաշտպանություն

Մարտահրավերներ և
հնարավորություններ
տեղական և տարածքային
իշխանությունների համար

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ազդարարների պաշտպանություն

Մարտահրավերներ և
հնարավորություններ
տեղական և տարածքային
իշխանությունների համար

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքույկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքույկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, ինդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ publishing@coe.int հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Փաստաթղթերի և հրատարակությունների բաժին, Եվրոպայի խորհուրդ

Եվրոպայի խորհուրդ, փետրվար 2020

Տպագրված է Կոմայյուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

Բովանդակություն

| | |
|--|------------|
| ՆԱԽԱԲԱՆ | 4 |
| ԱԶԴԱՐԱՐՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ | 7 |
| ՄԱՐՏԱՀՐԱՎԵՐՆԵՐ ԵՎ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇԱԳԻՐ | 7 |
| Ներածություն | 10 |
| Ազդարարումը տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում | 18 |
| Ազդարարների իրավական պաշտպանությունը եվրոպայում | 28 |
| Տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանության մարտահրավերները և հնարավորությունները | 87 |
| ԲԱՆԱԶԵՎ 444 (2019) 38 | 101 |
| ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 435 (2019) | 111 |

Նախաբան

Կոռուպցիան իր տարբեր ձևերով՝ մանիպուլյացիա պետական գնումների ոլորտում, շահերի բախում, վարչական ռեսուրսների ուղղումը մասնավոր նպատակներին կամ աջակցումը քաղաքական գործչի շահերին, հարատև խնդիր է Եվրոպայի ամբողջ տարածքում: Տեղական և տարածքային իշխանությունները նույնպես խոցելի են այս հարցում, թեև դրանք վայելում են ավելի մեծ վստահություն, քան կառավարման այլ մակարդակները:

Ազդարարներին հաճախ հասանելի է միայն իրենց համար տեսանելի տեղեկատվություն, և հետևաբար ինստիտուցիոնալ հսկողության մեխանիզմների համեմատ նրանք յուրահատուկ հավելյալ արժեք են ներկայացնում: Հաստատված գեկույցում Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը շեշտում է ազդարարների մասին ներպետական օրանսդրություն ընդունելու անհրաժեշտությունը և ամենակարևորը՝ դրա իրականացման ապահովումը տեղական և տարած-

քային մակարդակներում: Ազդարարների վերաբերյալ քաղաքականությունը պետք է ոչ միայն երաշխավորի նրանց իրավական պաշտպանությունը, այլև ապահովի հաղորդման ներքին և անսանուն մեխանիզմներ:

Կոնգրեսը խրախուսում է նաև ստեղծել հատուկ անկախ ինստիտուտներ, ինչպիսիք են տեղական և տարածքային օմբուդսմենները՝ տեղեկատվության բացահայտումը վերահսկելու և այդ խնդիրներով զբաղվելու համար:

«Յանրային էթիկա» շարքի գրքույկները Կոնգրեսի՝ տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային էթիկայի առաջխաղացման գործողությունների ճանապարհային քարտեզի մաս են կազմում: Գրքույկների նպատակն է ներկայացնել գործնական պատասխաններ և գործիքներ այն մարտահրավերների համար, որոնց դիմակայում են տեղական և տարածքային իշխանությունները:

Ազդարարների պաշտպանություն

Մարտահրավերներ և
հնարավորություններ
տեղական և տարածքային
իշխանությունների համար

Բացատրական հուշագիր

CG36(2019)14
3-ը ապրիլի 2019թ.

Չեկուցող՝ Յոզան ՄԵՅԵՐՍ,
Նիդեռլանդներ (R, SOC)

Ամփոփագիր

Հանրության շահերից ելնելով տեղեկատվության բացահայտումն արագ դառնում է տեղական և տարածքային ժողովրդավարության և կառավարման կարևորագույն երաշխիքներից մեկը: Ազդարարները կարող են հրատապ և խիստ անհրաժեշտ ստուգումներ ապահովել տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում: Թեև այժմ ավելի մեծ թվով պետություններ ընդունում են ազդարարների պաշտպանության մասին օրենսդրություն, սակայն տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանությունը դեռևս թերանում է:

Սույն զեկույցը տալիս է ազդարարմանն առնչվող խնդիրների ընդհանուր պատկերը, նկարագրում ազդարարների իրավական պաշտպանությունն անդամ պետություններում, քննության առումով միջազգային կազմակերպությունների տրամադրած չափանիշները և ընդգծում տեղական և տա-

րածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանության մարտահրավերներն ու հնարավորությունները:

Կոնգրեսն իր բանաձևում տեղական և տարածքային իշխանություններին կոչ է անում մշակել և տարածել ազդարարման վերաբերյալ քաղաքականություն, որն ունի ներքին և անսնուն հաղորդման պատշաճ մեխանիզմներ, և ապահովել անկախ լիազոր ինստիտուտների գոյությունը՝ տեղեկատվության բացահայտումը վերահսկելու և ստացված տվյալները մշակելու համար:

Չեկոյցի հանձնարարականում կոչ է արվում ներպետական օրենսդրությամբ ապահովել տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանությունը և կենտրոնական գերատեսչություններին առաջարկվում է մշտադիտարկել ազդարարման մասին օրենսդրության իրականացումն ու արդյունավետությունը:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Սույն զեկույցը ներկայացնում է ազդարարների պաշտպանության ընթացիկ վիճակը Եվրոպայում և նկարագրում է ազգային իրավական համակարգերը, միաժամանակ շեշտելով իրավական պաշտպանության վերջին առաջխաղացումները Եվրոպայի խորհրդում, զարգացումները Եվրոպական Միությունում և անդրազգային այլ վերաբերելի կանոններում ու սկզբունքներում: Այն վերլուծում է կառավարման տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանության մարտահրավերներն ու հնարավորությունները, սահմանում՝ ինչպես համապատասխան իշխանությունները կարող են արձագանքել և երաշխավորել ազդարարների պաշտպանությունը կառավարման մակարդակում:

Կառավարման տեղական և տարածքային մակարդակները հաճախ ամենակարևոր ասպարեզներն են, որտեղ անհատները կարող են բացահայտել հանրության շահերից բխող տեղեկատվություն և նպաստել իրենց համայնքների շահերի առաջխաղացմանը: Տեղական և տարածքային կառավարման մարմինները մի շարք կարևոր պատճառներով անփոխարինելի հարթակներ են հաղորդումների համար:

Նախևառաջ, տեղական և տարածքային իշխանություններն ամենամոտն են կանգնած քաղաքացուն հանրային ծառայությունների մատուցման առումով, այդ թվում այնպիսի կարևոր բնագավառներում, ինչպիսիք են բնակարանային ապահովումը, կրթությունը և առողջապահությունը: Տեղական և տարածքային կառավարման մարմինները վայելում են ավելի բարձր վստահություն, քան ազգային մակարդակի իշխանությունները:¹ Վստահությունը կապված է տեղական և տարածքային իշխանությունների՝ արդյունքներ ապահովելու և հաշվետվողական ու թափանցիկ կառավարելու կարողության և դրանց արժանահավատության հետ:

1 Stu` Alina MUNGUI-PIPPIDI et al., Public Integrity and Trust in Europe, Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և պետականաշինության եվրոպական հետազոտական կենտրոն, Ջերթի կառավարման դպրոց, Բերլին 2015, էջ 12 (առցանց հասանելի է՝ http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf): Չարկ է նշել, որ սույն ուսումնասիրությունը բացահայտեց, որ ենթաազգային կառավարման մակարդակը (ներառյալ՝ համապետականը և ԵՄ մակարդակը) ամենամեծն ու ամենակայուն վստահություն վայելողն է կառավարման բոլոր մակարդակներից:

Չնայած վստահության այս բարձր մակարդակին՝ տեղական և տարածքային իշխանությունները զերծ չեն կոռուպցիայից և հետևաբար ազդարարների հաղորդումներն այս մակարդակում նույնպես կարևոր են: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասին զեկույցները ցույց են տալիս,² որ այն դարձել է համատարած և կայուն ինդիք Եվրոպայում, ինչը լուրջ սպառնալիք է տեղական և տարածքային կառավարման համար: Կոռուպցիան դրսևորվում է բազմաթիվ ձևերով՝ պետական գնումների, շահերի բախման, պաշտոնատար անձանց մասնավոր կամ քաղաքական շահերի համար վարչական ռեսուրսների օգտագործման և այլ միջոցներով:³ Այս գործողությունները հայտնաբերելու կարևորագույն ճանապարհներից մեկը տեղեկատվության բացահայտումն է այն անհատների կողմից, ում նման տեղեկատվությունն ուղղակի հասանելի է և ով կարող է հաղորդել նման զանցանքների մասին: Սակայն առանց անհրաժեշտ իրավական պաշտպանության նրանք տված հաղորդումների համար բարձր անձնական զին են վճարում՝

2 Herwig VAN STAA, Կառավարման կոմիտե, Կոռուպցիայի պեմ պայքարը և հանրային էթիկայի առաջխաղացումը տեղական և տարածքային մակարդակներում, CG31(2016)06prov զեկույց, 23 օգոստոսի 2016 (առցանց հասանելի է՝ <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>):

3 Ibid

ճնշումներ, մեղադրանքներ և, ծայրահեղ դեպքերում, նույնիսկ մահվան սպառնալիքներ:⁴

Ազդարարները հրատապ և խիստ անհրաժեշտ ստուգումներ են ապահովում տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում: Նրանց անմիջականորեն հասանելի են տեղեկություններ և նրանք ավելի լավ պատկերացում ունեն իրենց կազմակերպության գործողությունների մասին, որոնք հնարավոր է խախտում են օրենքը: Այս պատճառով էլ ինստիտուցիոնալ վերահսկողության բազմաթիվ մեխանիզմների համեմատ ազդարարները յուրահատուկ հավելյալ արժեք են ներկայացնում: Ինստիտուցիոնալ հաշվետվողականության մարմիններին և գործընթացներին հաճախ ժամանակին և բավարար չափով հասանելի չեն տեղեկությունները, այդ մարմինները չունեն կազմակերպության ապօրինի գործողություններն արագ և արդյունավետ բացահայտելու և հասցեագրելու կարողություն: Սա հատկապես վերաբերում է այն դեպքերին, երբ տեղեկատվության պաշտպանության ռեժիմները (օրինակ՝ պաշտոնական գաղտնիքը), օգտագործվում են խայտառակող կամ մերկացնող տեղեկատվությունը թաքցնելու համար: Հետևաբար, ազդարարներ

4 Կոնկրետ օրինակների համար տես՝ Mark WORTH, Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives, Regional Anti-Corruption Initiative, 2015.

րը ոչ միայն փոխլրացնում են ինստիտուցիոնալ զսպումներն ու հակակշիռները, այլև օգնում են հաշվետվողականությունն ապահովելու, կոռուպցիայի դեմ պայքարելու և հանրային շահերը պաշտպանելու հարցերին:

Ազդարարումը դրական կերպով է ազդում կազմակերպության արդյունավետության վրա, քանի որ խթանում է կազմակերպության ուսումնառությունը և զարգացումը խախտումների մասին հաղորդումների միջոցով: Ազդարարման համակարգերը կորպորատիվ կառավարման կարևոր բաղադրիչ են: Կոռումպացված միջավայրերում գործող որոշ ընկերություններ, այդ թվում՝ բազմազգ ձեռնարկություններ, ստեղծել են ազդարարման համակարգեր, օրինակ՝ թեժ գծեր և հաղորդումներ տալու նման օրինակ գործիքներ, որոնք ապահովում են աշխատողների կողմից հաղորդումների ներկայացումը:⁵

5 Maira MARTINI. Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multinational Companies, Transparency International, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co: Տես նաև՝ Transparency International, Whistleblowing protection in Romania and Hungary, https://www.transparency.org/files/content/corruptiongas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf) Տես նաև՝ Guidelines by the International Chamber of Commerce, արցանց հասանելի է՝ <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>):

Որոշ ուսումնասիրություններ կամ զեկույցներ հատուկ ուշադրություն են դարձրել տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարմանը: Տարածաշրջանային և միջազգային կազմակերպությունների արժեքավոր զեկույցները հաճախ անտեսում են ազդարարման կանոններն ու սովորույթները կառավարման տեղական և տարածքային մակարդակներում:⁶ Մենք դեռևս պետք է ամբողջությամբ հասկանանք՝ ինչ է տեղի ունենում տեղական և տարածքային մակարդակներում, որոնք են այն որոշ մարտահրավերներն ու հնարավորությունները, որոնք կարելի է տեսնել կառավարման այս մակարդակներում: Այս զեկույցը նպատակ ունի նպաստել այս բացերը լրացնելուն և սկզբնական ուղղություն հաղորդել տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների դիրքը բարելավելու ոլորտում հնարավոր անելիքներնորին:

Այս զեկույցը ցույց է տալիս, որ տեղական և տարածքային մակարդակում ազդարարների

6 Ստորև տես՝ վերջին տարիների բազմաթիվ զեկույցների քննարկումը, որը տեղի է ունեցել Եվրոպայի խորհրդի համատեքստում, ԳՐԵԿՈՒ-ի, Սոցիալական հարցերի և մարդու իրավունքների կոմիտեի զեկույցները, ինչպես նաև Եվրոպական Միության մակարդակի փաստաթղթերը՝ Եվրոպական խորհրդարանի բանաձևերը և Եվրոպական հանձնաժողովի պատվիրած ազդեցության գնահատումները: Նմանօրինակ միտում նկատելի է նաև Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնլի և այլ հասարակական կազմակերպությունների պատրաստած զեկույցների դեպքում:

պաշտպանության հատուկ կանոններն ավելի շուտ բացառություն են: Թեև գնալով ավելի մեծ թվով պետություններ են ընդունում ազդարարների պաշտպանության մասին օրենսդրություն, սակայն իրավական պաշտպանությունը, հատկապես՝ տեղական և տարածքային մակարդակներում, ընդհանուր առմամբ թերանում է: Այն անդամ պետությունների դեպքում, որոնք նաև Եվրոպական Միության անդամ են, այս իրավական վիճակը կփոխվի, եթե ընդունվի առաջարկվող Միության օրենսդրության խախտումների մասին հաղորդող անձանց պաշտպանության վերաբերյալ դիրեկտիվը: Այս Դիրեկտիվը նախատեսելու է 10000-ից ավելի բնակիչ ունեցող տարածքային իշխանությունների համար ներքին հաղորդումների և հետագա քայլերի մեխանիզմներ ստեղծելու պարտավորություններ: Չեկոյցում բացատրվում է, որ տեղական և տարածքային կոնտեքստում լրացուցիչ մարտահրավեր է մեծացող ճեղքը, որը գոյություն ունի մասնավոր և պետական հատվածներում առաջարկվող պաշտպանության կանոնների միջև, երբ մասնավոր հատվածը հիմնականում դուրս է մնում կարգավորման շրջանակից: Պաշտպանությունը համապետական մակարդակում նախատեսելու դեպքերում տեղական և տարածքային մակարդակներում երբեմն չեն ընդունվում իրականացման համար անհրա-

Ժշտ ակտերն ու կարգավորումերը, ինչը հանգեցնում է ազդարարների ոչ բավարար պաշտպանվածությանը:

Որպես բացառություն, ազդարարների պաշտպանության վերաբերյալ վերջերս առաջարկված որոշ օրենսդրական ակտեր ոչ թե երաշխավորում են հանրային շահերից բխող տեղեկատվության բացահայտումը, այլ սահմանափակում այն՝ ելնելով հաղորդման մեխանիզմների համար սահմանված ընթացակարգերից և օրենքով ազդարարի պաշտպանությունից օգտվելու համար որակավորվող անձի սահմանումից: Կանոնների նման վակուումը և/կամ դրանց սահմանափակումները գործնականում լրացվել են հաղորդումների համար անվտանգ և գաղտնի հարթակներ և թեժ գծեր ապահովելու նախաձեռնություններով: Այս նախաձեռնությունները հաճախ գալիս են ՅԿ-ներից և մասնավոր այլ դերակատարներից, որոնք համագործակցում են տեղական իշխանությունների հետ: Չեկույցում նաև ներկայացվում է, որ կոռուպցիայի բացահայտումը ազդարարների պաշտպանության մասին որոշ օրենքների ընդունման հիմնական պատճառներից մեկն է: Սա, իր հերթին, հանգեցնում է նրան, որ որոշ օրենքներ ունեն հաղորդումների ներկայացման նեղ նյութական շրջանակ:

Չեկույցն ունի հետևյալ կառուցվածքը՝ Բաժին 1-ում ներկայացված են կառավարման տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարմանը վերաբերող խնդիրների ընդհանուր պատկերը: Բաժին 2-ում նկարագրվում է ազդարարների իրավական պաշտպանությունը Եվրոպայում՝ լրացուցիչ մանրամասներ ներկայացնելով Եվրոպայի խորհրդի տասնմեկ անդամ պետությունների վերաբերյալ: Այն նաև քննության է առնում միջազգային կազմակերպությունների նախատեսած կանոնները և սկզբունքները: Բաժին 3-ը ներկայացնում է ազդարարների տեղական և տարածքային պաշտպանության մարտահրավերներն ու հնարավորությունները:

ԱԶԴԱՐԱՐՈՒՄԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

Վերջին տասնամյակում նշանակալի ջանքեր են գործադրվել ազդարարների պաշտպանությունը բարելավելու ուղղությամբ: Ընդունվել են ազգային նոր օրենքներ, գործող պաշտպանությունը ընդլայնվել է, միջազգային մակարդակում հրապարակվել են վերաբերելի գեկույցներ և հանձնարարականներ, որոնց շարքում է «Ազդարարների պաշտպանության»

մասին Եվրոպայի խորհրդի զեկույցը (2009 թ.),⁷ Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի մի շարք գնահատող զեկույցները,⁸ Աղբյուրների և ազդարարների պաշտպանության մասին ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի զեկույցը Գլխավոր ասամբլեային 2015 թ-ին:⁹ Եվրոպական հանձնաժողովն առաջարկել է Միության օրենսդրության խախտումների մասին հաղորդող անձանց պաշտպանության վերաբերյալ դիրեկտիվը,¹⁰ որի շուրջ օրենսդրական բանավեճերը շարունակվում են: Հետևաբար, ազդարարման ար-

7 Pieter OMTZIGT, Իրավական հարցերի և մարդու իրավունքների կոմիտե, Ազդարարների պաշտպանություն, Չեկույց, փաստաթուղթ 12006, 29 սեպտեմբերի 2009 (հասանելի է առցանց՝ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XrefXML2HTMLen.asp?fileid=12302&lang=en>):

8 Օր.՝ տես ԳՐԵԿՈՒ-ի Ընդհանուր գործունեության յոթերորդ զեկույցը, 2006 (հասանելի է առցանց՝ <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>):

9 Աղբյուրների և ազդարարների պաշտպանության մասին ՄԱԿ-ի հատուկ զեկուցողի զեկույցը Գլխավոր ասամբլեային, 2015 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>):

10 Տես՝ Առաջարկվող Դիրեկտիվը և Եվրոպական հանձնաժողովի առաջարկած այլ միջոցառումները, հասանելի է առցանց՝ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

Ժեքն ու կարևորությունը լայն ճանաչում է ստացել զանազան իրավական և քաղաքական գործիքների միջոցով:

Մինչ սույն զեկույցը կենտրոնանում է ազդարարների իրավական պաշտպանության առկայության և հանրային շահերին առնչվող հնարավոր հաղորդումների վրա այդ պաշտպանության ազդեցության հարցերի շուրջ՝ կարևոր է նշել, որ տեղական և տարածքային կառավարման կոնտեքստին հատուկ այլ գործոններ կարևոր են և որոշում են՝ արդյո՞ք տեղի կունենա հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող տեղեկատվության հրապարակումը և ինչպե՞ս դա կարվի: Ազդարարների իրավական պաշտպանության ապահովումն առաջին քայլն է գործոնների այն մեծ խճանկարում, որոնք որոշում են՝ արդյո՞ք կլինի հաղորդում, արդյո՞ք պատկան մարմինները հետամուտ կլինեն այդ հաղորդումներին, և ի՞նչ հետևանքներ կարող են առաջանալ ազդարարի համար: Օրինակ, նման կարևոր գործոններից մեկն այն է, որ ազդարարումը չդիտվի որպես բացասական երևույթ, այլ ընդունվի և ձևավորվի դրա հասարակական մշակույթը, քանի որ դրանով է որոշվելու զանցանքի մասին անհատի հաղորդում տալը և հաղորդելու դեպքում՝ անհատների համար բացասական հետևանքների առաջացումն աշխատավայրում

կամ համայնքում:

Չետագոտությունը հատուկ ուշադրություն է դարձրել այն հանգամանքին, որ ազդարարների պաշտպանությունը տեղական և տարածքային մակարդակներում թերանում է, իսկ այդ ոլորտում ուսումնասիրությունները սակավաթիվ են: Այդուհանդերձ, վերջին շրջանում պատրաստվել են որոշ կարևոր փաստաթղթեր, որոնք բացատրում են տեղական կառավարման կառուցվածքային խնդիրները և ինչպես են դրանք, իրենց հերթին, ազդում ազդարարների պաշտպանության վրա: Հարցումների և տվյալների հավաքագրման այլ մեթոդների շնորհիվ հասանելի է ավելի մեծ ծավալի տեղեկատվություն այն մասին, թե ինչպես են տեղական և տարածքային կառավարման կառավարչական և կազմակերպական ասպեկտներն ազդում ազդարարների և բացահայտումների մասին հաղորդման մեխանիզմների վրա:

Տեղական և կենտրոնական իշխանությունների միջև կենտրոնացման կամ տարանջատման մակարդակը ևս կարևոր գործոն է տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարման համար: Մասնավորապես, բացահայտման մեխանիզմները կարելի է որոշել ելնելով տեղական կառավարման մարմնում վարչա-

կազմի և քաղաքական գործիչների միջև տարանջատման մակարդակով, ինչի մասին վկայում են Նորվեգիայի վերաբերյալ վերջին ուսումնասիրությունները: Տեղական կառավարման մասին Նորվեգիայի 1992 թվականի օրենքում փոփոխություններ կատարելու արդյունքում Նորվեգիայի տեղական կառավարման մակարդակում տարանջատվել են քաղաքական և վարչական աշխատակազմերը: Այս փոփոխությունները պայմանավորված էին թափանցիկությունը բարձրացնելու և պատասխանատվության ոլորտները հստակեցնելու նպատակով: Ազդարարման հանդեպ քաղաքական գործիչների վերաբերմունքի վերլուծությունը Նորվեգիայի 20 համայնքներում ցույց տվեց, որ ազդարարումը և դրա ընթացքը կախված են քաղաքական և վարչական մակարդակների միջև տարանջատումից:¹¹ Թեպետ սրանք կարևոր բացահայտումներ են, որոնք պետք է նկատի առնվեն տեղական կառավարման այլ մարմինների դեպքում, հարկ է նաև նշել, որ նմանօրինակ կանոնների իրականացման տեսանկյունից կարևոր են նաև յուրաքանչյուր պետության առանձնահատկու-

11 Marit SKIVENES & Sissel C. TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities, Սկանդինավյան քաղաքական հետազոտություններ, հատոր 39, թիվ 3, 2016:

թյունները:

Տեղական և տարածքային կառավարման կազմակերպական հարցերը նույնպես կարևոր են անհատների կողմից հանրային նշանակության տեղեկատվություն բացահայտելու համար: Օրինակ՝ ՄԹ-ում 1000 ազդարարների պատմությունների վերլուծական ուսումնասիրության համաձայն՝ տեղական կառավարումը մեկն է առաջին վեց ոլորտներից, որտեղ տեղի է ունենում ազդարարումը:¹² Ավելին, կազմակերպությունում տարբեր պաշտոններ զբաղեցնող անձինք իրենց մտահոգությունները բարձրաձայնելու համար հակված են օգտագործել տարբեր ուղիներ: Օրինակ՝ վարչական պաշտոններ զբաղեցնողները մյուսների համեմատ ավելի հակված են բարձրաձայնել իրենց մտահոգությունները վերադաս ղեկավարության առջև:¹³ Սակայն նույն ուսումնասիրությունը պարզել է, որ որքան բարձր պաշտոն է զբաղեցնում ազդարարը, այնքան ավելի հավանական է նրան պաշտոնից ազատելը:

Նման իրավիճակ ստեղծվում է հատկապես այն դեպքում, երբ ազդարարը բավականա-

12 Public Concern at Work and University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 whistleblowers, 2013:

13 Ibid, էջ 16

չափ բարձր դիրք ունի կազմակերպության հիերարխիայում: Այն դեպքերում, երբ ազդարարն անմիջապես չի ազատվել պաշտոնից, նա մյուսների համեմատ ավելի մեծ հավանականությամբ ենթարկվել է ճնշումների կամ արգելափակվել են նրա ռեսուրսները:¹⁴ Ավելին, ՄԹ-ի անհանգստացնող տվյալները հուշում են, որ տեղական կառավարման մակարդակում ազդարարման դեպքերի 69%-ում հանցանքի մասին հաղորդելու առաջին փորձից հետո ազդարարի վիճակը վատացել է: Երկրորդ փորձից հետո վատացել է 75%-ի վիճակը, իսկ երրորդ փորձից հետո տեղական կառավարման մարմնում աշխատող ազդարարները, ավելի քան մյուս ոլորտներում աշխատողները, հակված են հրաժարականի դիմում տալ:¹⁵ Տեղական կառավարման մարմիններում ավելի մեծ թվով անհատներ են նշում, որ ոչինչ չի արվել իրենց մտահոգությունները հասցեագրելու համար, և մտահոգությունները բարձրացնելու ընթացքում դրանց պատշաճ քննության ակնկալիքներն ավելի ցածր են այս ոլորտում: Հարցման մասնակիցների 75%-ը նշել է, որ ոչինչ չի արվել հաղորդման առաջին փորձից հետո, իսկ 79%-ը նշել է, որ ոչինչ չի արվել մտահոգությունները բարձրաձայնելու և հանցանքի մասին հաղորդելու երկրորդ

14 Ibid, էջ 22

15 Ibid, էջ 28

փորձից հետո:

Այս ցուցանիշները մտահոգիչ են հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ՄԹ-ն ունի ազդարարներին պաշտպանող օրենսդրության ավելի երկարատև փորձ և այս ոլորտում ակտիվ ավելի մեծ թվով ՅԿ-ներ: Սակայն հնարավոր չէ ավելի ընդհանրական պնդումներ անել՝ այս տվյալները տեղական և տարածքային մակարդակի այլ սովորույթների վրա տարածելով, հետևաբար նաև պնդել, որ այս տվյալները ներկայացուցչական են այլ երկրների տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարման համար: Օրինակ՝ Նորվեգիայում հանցանքների հետ առնչված աշխատակիցների կեսից ավելին այդ մասին սովորաբար հաղորդել են իրենց անմիջական վերադասին:¹⁶ Ինչ վերաբերում է ազդարարման արդյունավետությանը, հարցման մասնակիցների 50–71%-ը նշել են, որ ինդիքը լրիվ լուծվել կամ կարգավորվել է: Նորվեգական ամբողջ աշխատուժից ընտրանքներ ընդգրկող ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ ազդարարման փորձ կատարած յուրաքանչյուր տասը աշխատողից ութը անհրաժեշտության

16 SKIVENES & TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government, 2016, վերը՝ ծանոթագրություն 12, էջ 271:

դեպքում կրկին կազդարարի:¹⁷ Հետևաբար, ազդարարման արդյունավետության և հաղորդում տվող անհատի համար ազդարարման բացասական հետևանքների ծավալը պայմանավորված են կազմակերպական, իրավական և կառուցվածքային գործոնների համադրությամբ: Երկրների միջև տարբերությունները քարտեզագրելու համար պահանջվում են ավելի խորացված, էմպիրիկ ուսումնասիրություններ, որոնք տվյալներ կհավաքագրեն պրակտիկայի մասին:

Տեղական և տարածքային կառավարման մեկ այլ կարևոր խնդիր է՝ ինչպես են անհատները տալիս հաղորդումներ: Հատկապես ավելի փոքր համայնքներում ազդարարը հաղորդման անվտանգ միջոցների կարիք ունի: Այս տեսանկյունից, Խարդախության դեպքերը քննող հավաստագրված մասնագետների ընկերակցության՝ Պետությունների համար մասնագիտական խարդախությունների և չարաշահումների մասին պատրաստած վերջին զեկույցում նշվում է, որ իրենց կասկածների մասին հայտնողների կեսից ավելին անում է դա էլեկտրո-

17 Stu` MATTHIESEN S. B., BJØRKELO, B. & NIELSEN, M. 2008. Misconduct and Whistleblowing in Norwegian Working Life. Bergen: University of Bergen Press; TRYGSTAD, S. C. 2010. 'A Right to Blow the Whistle But Does It Help, and Is It Wise?', Faforeport 2010:18

նային փոստով, իսկ ստացված հաղորդումների 14%-ն անանուն է: Հատկապես կարևոր է նշել, ինչպես արված է նույն զեկույցում, որ թե՛ Արևմտյան, թե՛ Արևելյան Եվրոպայում աշխատակիցների տված զգուշացումները դեռևս մնում են խարդախության դեպքերը թե՛ պետական, թե՛ մասնավոր հատվածում բացահայտելու հիմնական ճանապարհը:¹⁸ Ամփոփելով՝ զեկույցում շեշտվում է, որ կազմակերպության՝ անանուն հաղորդումներ ընդունելու հնարավորությունը սահմանափակելով կամ արգելելով, վտանգի տակ է դրվում այն անհատներից խնդրի մասին տեղեկանալու հնարավորությունը, որոնք առնվազն հաղորդումներ տալու սկզբնական փուլերում չեն ցանկանում հայտնել իրենց ինքնությունը՝ ելնելով հետապնդումներից և բացասական այլ հետևանքների վտանգից:

18 Association of Certified Fraud Examiners (2016) Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study, էջ 24 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.acfe.com/rftn2016.aspx>):

ԱԶԴԱՐԱՐՆԵՐԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎՐՈՊԱՅՈՒՄ

2.1. Ազգային իրավական համակարգեր

Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի 2009 թվականին իրականացրած հետազոտությունը եզրակացրել է, որ անդամ պետություններից միայն վեցը՝ Բելգիան, Ֆրանսիան, Նորվեգիան, Նիդեռլանդները, Ռումինիան և ՄԹ-ը, ունեն ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին իրավական ակտեր:¹⁹ Այսօր՝ մոտ մեկ տասնամյակ անց, ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին օրենք ընդունած պետությունների թիվը հասել է 15-ի:

Սույն զեկույցի նպատակներից ելնելով՝ ազդարարների պաշտպանության ոլորտում կիրառելի կարգերը և օրենքները գնահատելու համար քննության են առնվել Եվրոպայի խորհրդի գրեթե բոլոր անդամ պետությունները:²⁰ Հա-

19 Paul STEPHESON & Michael LEVI, The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosure in the public interest, զեկույցը պատրաստվել է Եվրոպայի խորհրդի Գլխավոր քարտուղարի հանձնարարությամբ, CDCJ(2012)-9FIN, 20 դեկտեմբերի 2012, էջ 12:

20 Ռեսուրսների սահմանափակության պատճառով վերլուծությունը չի ընդգրկում Անդորրան, Հա-յաստանը, Ադրբեջանը, Վրաստանը, Լիխտենշտեյնը, Մոնակոն և Սան Մարինոն:

տուկ ուշադրության են արժանացել տեղական և տարածքային կառավարման մակարդակները և առկա մեխանիզմները, (եթե այդպիսիք կան): Ուսումնասիրված պետությունների կեսից ավելին ազդարարների համար ունեն որոշակի իրավական պաշտպանություն: Այն նախատեսված է ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին օրենսդրությամբ, ինչպես նաև աշխատանքային, վարչական կամ հակակոռուպցիոն օրենսդրությամբ:

Ազդարարների պաշտպանվածության մակարդակը բարձրացնելու նպատակով Եվրոպայում տեղի են ունենում բազմաթիվ օրենսդրական բանավեճեր, ինչի արդյունքում արձանագրվում է ազդարարման կարևորության վերաբերյալ իրազեկման աճ: Օրինակ, 2017 թվականից Շվեդիան տարածեց ազդարարների պաշտպանությունը մասնավոր հատվածի վրա, իսկ նույն տարվա նոյեմբեր ամսին Իտալիան ընդունեց ազդարարների պաշտպանության մասին օրենք, որի կարգավորման առարկան պետական հատվածի աշխատողներն են և պետական իշխանությունների անունից ապրանքներ ու ծառայություններ մատակարարող ընկերությունների կապալառուները: Այժմ ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին օրենքներ ընդունելու քննարկումներ են ընթանում Լեհաստանում և Հունաստանում:

Այնուամենայնիվ, ազդարարների պաշտպանության մասին օրենքների թվի աճն ինքնին չի ենթադրում, որ ազդարարները լիարժեք պաշտպանված են, եթե հաշվի առնել պաշտպանության շրջանակի և ձևի սահմանափակումները: Նախ, պաշտպանությունը պետական և մասնավոր հատվածներում դեռևս մնում է հատվածական, իսկ մասնավոր հատվածը հաճախ դուրս է մնում կարգավորման դաշտից: Երկրորդ, պաշտպանված բացահայտումը շատ երկրներում սահմանափակվում է կոռուպցիայով և իշխանությունը չարաշահելու դեպքերով՝ պաշտպանության շրջանակից դուրս թողնելով բազմաթիվ խնդիրներ: Սա նաև հանգեցնում է իրավական որոշակիության և արտահայտվելու ազատության սահմանափակումների վերաբերյալ մտահոգությունների:

Բազմաթիվ երկրներում ազդարարների պաշտպանության մասին օրենքների անհրաժեշտությունն առաջանում է օրենսդրական նախաձեռնությունների համատեքստում, որոնց նպատակն է մեծացնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետական գործիքների գինանոցը: Իրավական համակարգերից շատերը հատուկ հղում են կատարում կոռուպցիայի մասին հաղորդումներին կամ, օրինակ, կապում ազդարարների կատարելիք հաղորդումները կոռուպցիայի դեմ պայքարի մարմինների հետ: Որոշ երկրներ

րում պաշտպանությունը սահմանափակվում է կոռուպցիայի մասին հաղորդումներով: Օրինակ՝ հատուկ ազդարարների պաշտպանության համար Ավստրիայի մշակած իրավական առաջին փաստաթուղթն ընդունվեց 2012 թվականի հունվարին և ավելացվեց Հանրային ծառայության մասին օրենքին՝ նպատակ ունենալով պաշտպանել այն հանրային ծառայողներին, ովքեր կոնկրետ հանցագործությունների մասին հայտնում են իրենց ղեկավարներին կամ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի դաշնային բյուրոյին: Մեխանիզմն ընդունվել է հետևելով Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խմբի (ԳՐԵԿՈ) հանձնարարականներին:²¹

Վարչակազմին և պաշտոնատար անձանց վերաբերող ընդհանուր հակակոռուպցիոն միջոցների ԳՐԵԿՈ-ի գնահատման մեջ ԳՐԵԿՈ-ի՝ թե՛ «հին», թե՛ «նոր ժողովրդավարությունները» ներկայացնող անդամ պետությունների կեսից ավելին առաջարկվել էր ներդնել կոռուպցիայի վերաբերյալ կասկածների մասին բարեխղճորեն հաղորդող ազդարարների պաշտ-

21 Stu՝ Blueprint for Free Speech, Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Austria (հասանելի է առցանց՝ <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20%20Austria%20%20english.pdf>):

պանության մեխանիզմ՝ պաշտպանելով նրանց բացասական հետևանքներից:²²

Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններից միայն մի քանիսն ունեն ազդարարների հատուկ պաշտպանություն տեղական և տարածքային մակարդակում: Այս խնդիրն իրենց օրենսդրություններում նախատեսած երկրները փոքրաթիվ են, և միայն մի քանի պետություն է ապահովում ազդարարներին խախտումների մասին հաղորդելու ուղիներ (օրինակ՝ թեժ գիծ), որոնց շարքում են Բելգիան, Բուլղարիան, Դանիան, Իտալիան, Իսպանիան, Շվեյցարիան և ՄԹ-ը:²³ Հաճախ, տեղական և տարածքային իշխանությունների փոխարեն տեղեկատվություն փոխանցելու նման մեխանիզմներ ստեղծում կամ կառավարում են այս ոլորտում ակտիվ աշխատող ՀԿ-ները:

22 Christophe SPECKBACHER, The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work, 20 March 2009 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf20of%2030March09.pdf>):

23 Տես՝ Transparency International Italia, Միլանը ներդրում է պետական հատվածի ազդարարների համար պաշտպանության համակարգ, խորհուրդը քվեարկում է հանրային շահերից բխող ազդարարման պաշտպանության և առաջխաղացման օգտին, 19 հունիսի 2013 (հասանելի է առցանց՝ https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%20):

Հետևաբար, իրավական տեսանկյունից, տեղական և տարածքային մակարդակներում հաղորդումներ ներկայացնելու մեխանիզմները չեն կարգավորվում կամ չեն ապահովում պաշտպանված բացահայտման հատուկ կանոններ:

2.2. Տարբեր պետությունների իրավական համակարգերի օրինակներ

Եվրոպայի խորհրդի Ազդարարների պաշտպանության մասին սկզբունքներին և բացատրական հուշագրին համահունչ՝ մեծապես կարևորվում են հետևյալ բաղադրիչները, որոնք անհրաժեշտ են պարզելու՝ արդյոք գոյություն ունեցող կանոններն ապահովում են անհրաժեշտ պաշտպանությունը. (i) ազդարարի/ազդարարման սահմանումը, (ii) օրենքի կարգավորման առարկան, (iii) օրենքի կիրառելիությունն ըստ անձանց, (iv) նորմատիվ դատը, (v) հաղորդման և տեղեկատվության բացահայտման համար նախատեսված ուղիները, (vi) արդյոք երաշխավորվում է ազդարարի գաղտնիությունը, (vii) ինչ գործողություններ են հաջորդում հաղորդմանը և բացահայտմանը և, ի վերջո, (viii) վրեժխնդրությունից և աշխատանքային այլ ռիսկերից պաշտպանության ինչ միջոցներ են նախատեսված: Այս ենթաբաժնի նպատակն է ավելի մանրամասն ներկայացնել ազգային համա-

կարգերը, ինչն ավելի լավ պատկերացում կտա ազդարարներին վերաբերող օրենքների և իրավական համակարգերի բազմազանության մասին: Ընտրված պետությունները տարբեր են ազդարարների պաշտպանության առկայության և մոտեցման առումով, ինչպես նաև տարբեր է յուրաքանչյուր երկրին բնորոշ ընդհանուր համատեքստը, որտեղ կիրառվում է սվյալ օրենսդրությունը: Հիմնական բաղադրիչները և երկրին բնորոշ խնդիրները մանրամասն ներկայացված են ստորև:

2.2.1. Ալբանիա

«Ազդարարման և ազդարարների պաշտպանության մասին» օրենքն Ալբանիան ընդունել է 2016 թվականի հունիսին²⁴, ինչը պետական և մասնավոր հատվածներում ազդարարների համար պաշտպանություն ապահովելու առաջին համապարփակ փորձն էր: Օրենքի կիրառումը նախատեսված է երկու փուլով՝ սկսելով հանրային հատվածում 2016 թվականի հոկտեմբերի 1-ից, ապա մասնավոր հատվածում 2017 թվականի հուլիսի 1-ից:

Օրենքը տալիս է ազդարարման և ազդարարի սահմանումներ, որոնք համահունչ են միջազգային լավագույն փորձին: Սակայն ազդարարման սահմանումը հիմնականում կենտրոնանում է կոռուպցիայի մասին հաղորդելու շուրջ՝ չներկայացնելով խախտումների այլ տեսակների լայն շրջանակը: Հետևաբար, թեպետ օրենքը վերաբերում է պետական և մասնավոր հատվածներում աշխատող անձանց լայն շրջանակի՝ ընդգրկելով նաև հանգստի կոչվածներին, սակայն ունի կարգավորման նեղ առարկա՝ կոռուպցիան: Օրենքը նախատեսում է ստեղծել հաղորդման ներքին և արտաքին մեխանիզմներ: Հաղորդումների հարցերով

24 Օրենքի բնագիրն ալբաներեն տես հետևյալ հղումով՝ <https://www.parlament.al/wpcontent/uploads/2016/06/ligjnr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

զբաղվող ներքին ստորաբաժանումներ պարտավոր են ստեղծել 100-ից ավելի աշխատակից ունեցող մասնավոր ընկերությունները և 80-ից ավելի աշխատակից ունեցող պետական կազմակերպությունները: Այս ստորաբաժանումները պատասխանատու են նաև ներկայացված գործերի քննության համար: Ազդարարները կարող են անմիջապես տեղեկացնել Գույքի և շահերի բախման հայտարարագրման և աուդիտի գլխավոր տեսչությանը: Նման հաղորդումները, մասնավորապես, նախատեսված են այն իրավիճակներում, երբ մասնավոր կամ պետական կազմակերպությունը քննություն չի նախաձեռնում և կան կասկածներ, որ կազմակերպությունը կողմնակալ է կամ ապացույցները կարող են ոչնչացվել:

Ալբանիայում ազդարարների պաշտպանությունը ձևավորվել է կոռուպցիայի վերացմանն ուղղված օրենսդրական այլ բարեփոխումների կոնտեքստում: Իրականում ազդարարների պաշտպանության մասին օրենքը նպատակ ունի հասցեագրել որոշ թերություններ, որոնք ի հայտ են եկել «Կոռուպցիայի դեմ պայքարում հասարակության հետ համագործակցելու մասին» օրենքի կիրառման ընթացքում: Այս օրենքը կարգավորում է կոռուպցիոն դեպքերի մասին հաղորդելու և դրանք արձանագրելու հարցերը՝ խրախուսելով հասարակությանը

հաղորդել կոռուպցիայի մասին և պաշտպանել անհատներին, ովքեր տեղեկացնում են պետական իշխանությունների կոռուպցիոն սովորույթների մասին:

Քանի որ ազդարարների մասին օրենքը համեմատաբար նոր է ընդունվել, հատկապես տեղական և տարածքային մակարդակներում օրենքի կիրառման մասին տվյալներ չկան: Այդուհանդերձ, համեմատելով հակակոռուպցիոն օրենքի կիրառման տեղական փորձի հետ, որը նույնպես նախատեսում է կոռուպցիայի և խախտումների մասին հաղորդումների ներկայացում, կարելի է նշել, որ դրա գործնական կիրառումն ավելի շուտ անբավարար է: Առանձնակի ուշադրության է արժանի այն փաստը, որ տեղական կառավարման մարմինները չեն որդեգրել օրենսդրությունից բխող հակակոռուպցիոն միջոցառումների մեծ մասը, և չունեն բավարար մասնագիտական կարողություններ իրենց վերապահված լիազորություններն իրականացնելու և համապատասխան օրենսդրությունը հարկադրելու համար:²⁵

25 Ժողովրդավարության և միջնորդության ինստիտուտ, Տեղական կառավարման մարմինների մարտահրավերները կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում. Հակակոռուպցիոն համակարգի գնահատում Ալբանիայի 20 համայնքներում (հասանելի է առցանց՝ http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fightagainst-corruption.pdf):

Ավելին, Ալբանիայում տեղական և տարած-
քային մակարդակներում խնդիր է առաջացել
օրենքի կիրառման և անհրաժեշտ են-
թաօրենսդրական ակտերի ընդունման հետ,
ինչի մասին են վկայում առաջընթացի մասին
Եվրոպական հանձնաժողովի զեկուլցները:²⁶
Չեռնաբար, առաջանում են ազդարարների
պաշտպանությունը կյանքի կոչելու հետ
կապված հարցեր, թեպետ օրենսդրական այս
ակտի դեպքում իրականացման լրացուցիչ մի-
ջոցառումներ նախատեսված չեն: Օրենքի կի-
րառման տեսանկյունից հավասարապես մտա-
հոգիչ է Ալբանիայում ազդարարների համար
ստեղծված հասարակական կոնտեքստը: Ընդ-
հանուր առմամբ՝ ազդարարների սոցիալա-
կան աջակցությունը ցածր է, և այս պրակտի-
կան դեռևս կանոնավոր կամ կանոնակարգ-
ված չէ: Արևմտյան Բալկաններում իրակա-
նացված հետազոտությունը, որն ընդգրկում էր
Ալբանիան, ցույց է տալիս, որ ամբողջ տարա-
ծաշրջանից հարցմանը մասնակցած 7000-ից
ավելի անձանցից միայն մոտ մեկ երրորդն է
ընդունելի համարել ազդարարումը, իսկ վե-
ցից մեկը նշել է, որ ազդարարներին պետք է

26 Տես՝ Եվրոպական հանձնաժողով, Եվրոպական
հարևանության քաղաքականությունը և ընդլայնման
բանակցությունները, կարևոր փաստաթղթեր – Ալբանիա
(հասանելի է առցանց՝ 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):

պատժել իրենց գործողությունների համար:²⁷ Ազդարարման հանդեպ սոցիալական վերաբերմունքի նման դրսևորումները կապված են դատական համակարգի հսկողական թույլ գործառույթով և պետական մարմինների հանդեպ վստահության ընդհանուր ցածր մակարդակով՝ հատկապես երբ խոսքը գնում է բարձրաստիճան անձանց առնչվող կոռուպցիոն գործերի և անհրաժեշտ պատժամիջոցների կիրառման մասին:²⁸

27 Տարածաշրջանային համագործակցության խորհուրդ, Չանրային վերաբերմունքն ազդարարմանը Չարավարևելյան Եվրոպայում, Ազդարարման և ազդարարների պաշտպանության մասին կարծիքի հարցման տվյալների վերլուծություն, զեկույց, 12 ապրիլի 2017 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowingand-the-protection-of-whistleblowers>):

28 Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice, 15 November 2013 (հասանելի է առցանց՝ http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415):

| | |
|---|---|
| | <p>Օրենք՝</p> <p>Ազդարարման և ազդարարների պաշտպանության մասին օրենք No. 60/2006</p> |
| <p>Օրենքներ, որոնք ապահովում են ազդարարների պաշտպանությունը</p> | <p>Այլ վերաբերելի օրենսդրական ակտեր՝</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ «Կոռուպցիայի դեմ պայքարում հասարակության հետ համագործակցելու մասին» օրենք, ▶ Աշխատանքային օրենսգիրք, 2008 թ. փոփոխություններով, որոնք կատարվել են կոռուպցիայի մասին հաղորդում տվող աշխատակիցներին անհիմն պատժամիջոցներից պաշտպանելու համար, ▶ Քաղաքացիական ծառայողների մասին օրենք, որը քաղաքացիական ծառայողներին իրավունք է տալիս չկատարել անօրինական հրահանգներ, սակայն չի պաշտպանում նման անհնազանդության համար վրեժխնդրությունից, ▶ Շահերի բախումը կանխարգելելու մասին օրենք, որը հնարավորություն է տալիս բացահայտումներ ներկայացնել պետական կարգավորման մարմիններին կամ արտաքին մեխանիզմներին, օրինակ՝ լրատվամիջոցներին, ▶ Վարչական դատավարության օրենսգիրք, որը ցանկացած անձի հնարավորություն է տալիս բողոքարկել վարչական ցանկացած ակտ և քաղաքացիական ծառայողներին իրավունք է վերապահում դիմել ակտի բեկանման կամ դրանում փոփոխություններ կատարելու հայցով: |

2.2.2. Բելգիա

Բելգիայում ազդարարների պաշտպանության մասին դաշնային օրենքն ուժի մեջ է մտել 2014 թվականի ապրիլի 4-ին:²⁹ Բելգիան առաջին պետությունն է, որտեղ ազդարարների պաշտպանությունը տարածքային մակարդակում գոյություն է ունեցել ազգային օրենքից առաջ: Դեռևս 2004 թվականից ազդարարների մասին կարգավորումներ գոյություն են ունեցել ֆլամանդական գործադիրում, որտեղ օմբուդսմենն ապահովում է արտաքին հաղորդակցման կապուղի և պաշտպանություն է ապահովում նրանց համար, ովքեր չեն կարող ներկայացնել իրենց հաղորդումը սեփական աշխատավայրում: Ֆլամանդական խորհրդարանը լրացրեց այս կարգավորումները 2012 թվականին ընդունած որոշմամբ:³⁰ Ազդարարների պաշտպանության ընթացակարգը սահմանված է նաև օմբուդսմենի որոշման մեջ, որն ընդունվել է 1998 թվականին և վերանայվել

29 Օրենքի բնագրի աղբյուրը տես հետևյալ հղումով՝ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=-fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506):

30 Օրենքի բնագրի աղբյուրը տես հետևյալ հղումով՝ <http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012-n2012206772.html>): Տես նաև՝ European Commission, EU Anti-Corruption Report on Belgium 2014 (Available online: 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):

2014 թ-ին:³¹

Հանցանքի դեպքերի մասին հաղորդումներ ներկայացնելու համար աշխատողները կարող են օգտվել զանազան ուղիներից և դիմել տարբեր լիազոր անձանց, օրինակ՝ իրենց վերադասին, «Audit Vlaanderen»-ին (ֆլամանդական պետական մարմինների ներքին աուդիտի բաժին) և «Spreekbuis»-ին: Վերջինը ֆլամանդական իշխանությունների ստեղծած կենտրոնական կոնտակտային կետ է, որը գործում է անկախ և զբաղվում աշխատակիցների բարեվարքության և բարեկեցության հարցերով: «Spreekbuis»-ում աշխատում են «պատրաստված մասնագետներ, ովքեր գիտեն ինչպես սպասարկել իրենց ստացած ծայրաստիճան էմոցիոնալ հեռախոսազանգերը և հաղորդագրությունները»:³² Բացի «Spreekbuis»-ից գոյություն ունի զանգերի կենտրոն՝ 1700 հեռախոսահամարով, որով հասարակության անդամները կարող են տեղեկացնել ֆլամանդական

31 Kristien Verbraeken, The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն, 16 մարտի 2016 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

32 Ibid, էջ 134

իշխանությունների գործողությունների մասին: 2017 թվականին, օրինակ, զանգերի կենտրոնը ստացել է 1,042,708 զանգ, էլ-նամակներ և առցանց հաղորդագրություններ:³³

2.2.3. Չեխիայի Հանրապետություն

Չեխիայի Հանրապետությունում ազդարարների պաշտպանությունը կարևոր գործիք է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ավելի լայն օրակարգում, որը բխում է կարևոր ռազմավարական փաստաթղթերից՝ Պետական հակակոռուպցիոն քաղաքականությունից և 2015 թվականի Գործողությունների ծրագրից: Այդուհանդերձ, օրենսդրությունն ապահովում է մասնակի պաշտպանություն, քանի որ համապատասխան օրենքի ընդունումը ձախողվեց: Ներքին գործերի նախարարությունը՝ Չեխիայի Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնլի հետ համագործակցությամբ, 2007-2010 թվականներին աշխատանքներ էր կատարել ազդարարների պաշտպանության ուղղությամբ: Սակայն եզրակացվեց, որ՝

«հաղորդման/ազդարարման մեխանիզմի համար պահանջվող խորհրդատվության մասնագիտացված բնույթը և պետական գնումների կանոններով նախատեսված ընդհանուր իրավական ծառայությունները տարբերակելու դժվարությունը

33 Ibid, էջ 137

հանգեցրեց այն բանին, որ ծառայությունն ընդհանրապես չեղարկվեց»:³⁴

2014 թվականին ստեղծվեց Պետական հակակոռուպցիոն կոմիտեն, որն այս հարցում պետք է ունենար համակարգող և խորհրդատվական դեր: 2013 թվականից քննարկման դրվեց օրենսդրական նախագիծ, իսկ նոր առաջարկը շրջանառվեց 2015 թվականից:³⁵ Այդուհանդերձ, ազդարարների պաշտպանության մասին առանձին օրենք դեռևս չի ընդունվել: Պետական հատվածում հանցանքի մասին հաղորդում տվող աշխատողների պաշտպանությունն ապահովում է Քաղաքացիական ծառայության մասին 2014 թվականի օրենքը: Իրականացման կարգն ուժի մեջ մտավ 2015 թվականին և դրանով յուրաքանչյուր նախարարության համար սահմանվեց փակ արկղեր ապահովելու պարտավորություն, որտեղ հանցանքի մասին տեղեկացնելու ցանկություն ունեցող քաղաքացիական ծառայողները կարող են տեղադրել իրենց հաղորդումները:³⁶

Բացի Քաղաքացիական ծառայության մասին

34 Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, էջ 30:

35 Ibid.

36 Կառավարության կարգավորում No. 145/2015 Coll., Պետական պաշտոնատար անձանց անօրինական վարքի վերաբերյալ կասկածները հաղորդելու միջոցների մասին

օրենքից, ազդարարներին պաշտպանության որոշակի մակարդակ ապահովող դրույթներ կան Աշխատանքային օրենսգրքում, Վարչական դատավարության օրենսգրքում և Զրեական օրենսգրքում: Ինչ վերաբերում է Զաղաքացիական ծառայության մասին օրենքին, ապա այն իրավական պաշտպանություն և անանունություն է ապահովում քաղաքացիական ծառայողներին, ովքեր հաղորդում են քաղաքացիական ծառայության համակարգում կոռուպցիայի դեպքերի կամ իրենց գործընկերների անօրինական գործողությունների մասին: Այդուհանդերձ, քաղաքացիական ծառայողների պարագայում գոյություն ունի «լուռության պարտավորություն» և պարզ չէ՝ ինչպես է այս պարտավորությունը զուգակցվում ազդարարների պաշտպանության հետ: Այլ գործոնների շարքում, այս խնդիրը պատճառներից մեկն է, որ գործնականում շատ քիչ թվով քաղաքացիական ծառայողներ են հաղորդել անօրինական գործողությունների մասին:³⁷ Իսկ հաղորդումներ ներկայացնելու դեպքում, ինչպես ցույց է տվել Չեխիայի Հանրապետությունում և չորս այլ պետություններում՝ Լեհաստանում, Սլովակիայում, Հունգարիայում և Ես-

37 Frank Bold, Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic, 1 հոկտեմբերի 2015, էջ 6 (հասանելի է անցանց՝ http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf):

տոնհայում վերջերս իրականացված ուսումնասիրությունը, ինստիտուցիոնալ աջակցության ցածր մակարդակը ստիպում է անհատներին գտնել փաստակար, ոչ էթիկական և անօրինական գործողությունների մասին հաղորդումներ տալու այլ միջոցներ:³⁸

Ազգային, տեղական և տարածքային մակարդակներում չկա ազդարարների մտահոգությունները հասցեագրող ինստիտուցիոնալացված մարմին: Նիդեռլանդների օրինակով ինստիտուցիոնալացված մարմին ստեղծելու հարցի քննարկումները տեղի են ունեցել ազդարարների պաշտպանության մասին օրենսդրության վերաբերյալ բանավեճերին զուգահեռ, սակայն վերջին հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ նման մարմին դեռևս ստեղծված չէ: Այս վակուումի պայմաններում Չեխիայի Թրանսփերենսի հնթերնեյշնը 2005 թվականից ստեղծել է Իրավախորհրդատվության ջա-

38 Stu` Anna MYERS & Petr LEYER, Concept Paper: Possible functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic (հասանելի է առցանց` <https://rm.coe.int/16806d11e5>): Stu նաև` FRANKOVA, L and L. PETROKOVA (2014) About Us With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries. OŽIVENÍ: Czech Republic.

տագովության կենտրոն: Կենտրոնի նպատակն է անվճար իրավական աջակցություն առաջարկել ազդարարներին, ինչպես նաև կոռուպցիոն դրսևորումների վկաներին:

2.2.4. Էստոնիա

Էստոնիան չունի ազդարարների պաշտպանության առանձին օրենք: Սակայն պետությունը վավերացրել է միջազգային գործիքներ, ինչպես օրինակ՝ Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան և Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան, որոնք պահանջում են ապահովել հաղորդումների որոշակի պաշտպանություն: Էստոնիան նաև միացել է նաև Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիային և ՏՀԶԿ Հակակոռուպցիոն կոնվենցիային (Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին ՏՀԶԿ կոնվենցիա):

2013 թվականից Էստոնիան ընդունել է Հակակոռուպցիոն օրենք, որը պաշտպանություն է ապահովում պետական հատվածի՝ կոռուպցիայի դեպքերի մասին հաղորդում տվող

աշխատողների համար:³⁹ Այս օրենքը պարտավորեցնում է պետական հատվածի աշխատողներին հաղորդել կոռուպցիայի, ոչ էթիկական կամ անօրինական վարքի մասին, ինչպես նաև կարգապահական պատիժներ է նախատեսում նրանց համար, ովքեր չեն կատարում այս պարտականությունը:⁴⁰ Այդուհանդերձ, կարծես սա միակ պաշտպանությունն է, մասնավոր հատվածն ընդգրկված չէ, թեպետ նշվում է, որ հանրային պաշտոնատար անձինք, որոնք հաղորդում են մասնավոր հատվածում առկա խնդիրների մասին, օգտվում են պաշտպանությունից:⁴¹ Թեպետ Աշխատանքային պայմանագրի մասին օրենքն արգելում է անհիմն ազատումն աշխատանքից, հստակ չէ, արդյոք ազդարարման դեպքերում այս պաշտպանությունը կիրառելի է:

39 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection Laws (հասանելի է առցանց՝ <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>):

40 Stu` Transparency International Estonia, Country Report, Whistleblower Protection Assessment Report on Estonia, 2009 (հասանելի է առցանց՝ http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf):

41 Blueprint for Free Speech, A Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Estonia (հասանելի է առցանց՝ <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>):

Նոր հետազոտությունն ուսումնասիրել է նաև
Էստոնիայում հաղորդումների պրակտիկան: Ազ-
դարարների հետ 40 հարցազրույց ընդգրկող
հետազոտությունը մտահոգիչ արդյունքներ է
տվել: Ներկայացված հաղորդումներից քննվել
են դեպքերի մոտ 80%-ը և քննությունների միայն
30%-ն է հանգեցրել ինչ-որ կարգապահական
տույժի:⁴² Եվս մեկ կարևոր հանգամանք է,
որ հարցազրույցին մասնակցած բոլոր ազդա-
րարները ցանկացան մալ անանուն, քանի որ
լրջորեն մտահոգված էին իրենց ինքնությունը
հայտնի դառնալու բացասական հետևանքնե-
րով: Այս վախը հիմնավոր է, եթե հաշվի է
առնվում այն փաստը, որ Էստոնիայում ազդա-
րարների մասին հասարակական կարծիքը բա-
ցասական է և ավելի տարածված է այն դիր-
քորոշումը, որ խնդիրները պետք է լուծվեն
կազմակերպության կամ հաստատության ներ-
սում:⁴³ Իրականում, խնդիրը միայն սոցիալա-
կան ընկալումը կամ սոցիալական ճնշումը չէ,
այլ մտահոգիչ այն փաստը, որ ըստ մատչելի
վիճակագրության՝ հինգ ազդարարներից մեկը

42 Lenka FRANKOVÁ, About Us With Us, Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2016 (հասանելի է առցանց՝ https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf):

43 Ibid, էջ 15:

կորցրել է աշխատանքը:⁴⁴ Օրինակ, ազդարարման մի դեպք, որը կապված էր Նարվա քաղաքում քաղաքային գույքի և պետական գնումների ոլորտում չարաշահումների հետ, հանգեցրել էր մասնակից բոլոր երեք ազդարարների աշխատանքից ազատման: Իրականում, հաղորդման հետևանքով լուծարվել էր տեղական կառավարման մարմնի ամբողջ վարչությունը:

2.2.5. Ֆրանսիա

Ֆրանսիան ազդարարների պաշտպանությունն ապահովող նոր օրենքն ընդունել է 2016 թվականի վերջին, որը հայտնի է որպես Սապին II:⁴⁵ Օրենքն ամբողջությամբ նվիրված է ազդարարների պաշտպանությանը, այլ դրույթներ ունի հաղորդումների տեսակների և այն հարցերի մասին, որոնք կարող են ընդգրկվել ազդարարների հաղորդումներում: Նշվում է, որ օրենքն ընդունվել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի հարցերում Ֆրանսիայի «չմիջամտելու» քաղաքականության միջազգային քննա-

44 Ibid, էջ 19:

45 Օրենքի բնագիրը ֆրանսերեն լեզվով տես հետևյալ հղումով՝ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

դատությանն ի պատասխան:⁴⁶ Նշվում է նաև, որ Ֆրանսիայում ազդարարների պաշտպանության հարցերի նախնական քննարկումների ժամանակ՝ 2005 թվականին, բազմաթիվ արհմիություններ դիտում էին ազդարարների պաշտպանությունը որպես «արտաքին» երեվույթ և համակարգ, որը Սարբեյնս Օբսլի օրենքի միջոցով ԱՄՆ-ի ազդեցության (SOX, 2002) արդյունք է և նպատակ ունի քայքայել արհմիություններն ու առավելություններ տալ ներդրողներին:⁴⁷

Նախքան Սապին II օրենքի ընդունումը՝ ազդարարների պաշտպանությունը բաժանված էր տարբեր դրույթների միջև: Օրենքով ազդա-

46 Stu` Susrut A. CARPENTER, Patrick HANNON, George A. STAMBULIDIS, New French Anti-Corruption Law: Companies Doing Business in France Must Beware, 22 November 2016 (հասանելի է առցանց՝ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>):

47 Nicole-Marie MEYER, Christophe SPECKBACHER, Katharina WEGHMANN and Marc LE MENESTREL, Towards effective protection for whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe, Recommendation on the Protection of whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of whistleblowers?, La Revue des droits de l'homme, October 2016.

րարների պաշտպանության միջոցները գոյություն ունեն խտրականության, ոտնձգության, կոռուպցիայի, հանրային առողջությանը կամ միջավայրին սպառնացող լուրջ ռիսկերի ոլորտներում և քրեական հարցերում:⁴⁸ Յետևաբար, Սապին II-ը նպատակ ունի ստանդարտացնել նախկինում հատվածական իրավական դաշտը՝ պաշտպանելով հանրային շահերից բխող հաղորդումների տարբեր տեսակները: Այդուհանդերձ, Սապին II-ը չունի համապարփակ շրջանակ և քննադատվում է, քանի որ չի ընդգրկում բժշկական բնույթի, օրենքով սահմանված գաղտնի կամ հետախուզությանը/ազգային անվտանգությանն առնչվող տեղեկատվության բացահայտումը: Անվտանգության հարցերում գաղտնիության պաշտպանությունն օրենքի լուրջ թերություն է համարվել, քանի որ, մասնավորապես, օրենքը քրեականացնում է վրեժխնդրությունն ազդարարներից,⁴⁹ սակայն պետական գաղտնիքների բացահայտումը կարող է հանգեցնել քրեական մեղադրանքի: Յետևաբար, Սապին II-ը չի վերացնում հետևանքների և ազ-

48 Sophie PÉLICIER-LOEVENRUCK, Decrypting the New Whistleblower Law in France, 24 May 2017 (հասանելի է առցանց՝ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>):

49 Տես վերը՝ ծանոթագրություն 48:

դարարներին հասանելի պաշտպանության հարցերում անորոշությունը:

Պաշտպանության շրջանակի տեսանկյունից Սապին II-ն ազդարարների պաշտպանությունը տարածում է ցանկացած «շահ չունեցող» անձի վրա, ով բարեխղճորեն տեղեկացնում է օրենքի խախտման մասին իր գործատուներին կամ պատկան դատական կամ վարչական մարմիններին: Փորձագետները քննադատության են ենթարկել նաև հաղորդման մեխանիզմները, քանի որ օրենքը պարտավորեցնում է նախ տեղեկացնել անմիջական կամ ոչ անմիջական վերադասին և, եթե նման հաղորդմանը գործողություն չի հաջորդում (կամ լուրջ և անմիջական վտանգի դեպքում, կամ առաջացել են անդառնալի ռիսկեր), ապա հաղորդումը կարող է ներկայացվել դատական կամ վարչական մարմին, մասնագիտական կառույցին կամ, որպես վերջին միջոց՝ լրատվամիջոցներին:

Կարևոր է ազդարարի ինքնության գաղտնիության պահպանումը, ինչը լրացուվում է նաև դրույթով, որի համաձայն ազդարարի կամքին հակառակ նրա ինքնության բացահայտման համար նախատեսվում է մինչև 2 տարվա ազատազրկում և մինչև 30000 եվրոյի տուգանք: Ազդարարի ինքնության

գաղտնիության նման մակարդակով պաշտպանությունը հիմնավոր է, եթե հաշվի ` առնվում այն փաստը, որ պաշտպանությունն ստանալու որակավորման համար անհատը խախտման կամ հանցանքի մասին նախ պետք է տեղեկացնի իր վերադասին: Ի տարբերություն ազդարարների պաշտպանության մասին բազմաթիվ օրենքների՝ Սապին II-ը նախատեսում է նաև մինչև մեկ տարվա ազատազրկում և մինչև 15000 եվրոյի տուգանք ազդարարի հանդեպ վրեժխնդիր լինելու կամ անհատների՝ հաղորդում տալը կանխելու փորձերի համար:

Սապին II-ը բացի հանրային հատվածից պաշտպանություն է նախատեսում մասնավոր հատվածի համար և պահանջում է ընկերություններից ապահովել ազդարարների համար ներքին կանոններ: Մասնավորապես, 500-ից ավելի աշխատակից և առնվազն 100 միլիոն եվրոյի հասույթներ ունեցող ընկերությունները պարտավոր են ընդունել համապատասխանության քաղաքականություն և ընթացակարգեր: 2017 թվականի ապրիլին ընդունված թիվ 2017-564 որոշումը տալիս է օրենքի իրականացման լրացուցիչ ցուցումներ: Որոշումը սահմանում է, որ գործատուները պետք է որոշեն մտահոգությունները բարձրացնելու համար պատշաճ իրավական գործիքը, սակայն որևէ պահանջ չկա հաղորդման համար

ստեղծել թեժ գիծ կամ որևէ այլ էլեկտրոնային գործընթաց:

2.2.6. Գերմանիա

Գերմանիան չունի ազդարարների պաշտպանությունը բոլոր ոլորտներում ապահովող ընդհանուր օրենք: 2013 թվականին պաշտպանության առաջարկները մերժվեցին, քանի որ կառավարությունը բավարար համարեց գոյություն ունեցող հատվածական կանոնները: Դրան հաջորդիվ ազդարարների պաշտպանության մասին հնարավոր առանձին օրենք ունենալու վերաբերյալ օրենսդրական բանավեճ չի եղել, թեպետ քաղաքացիական հասարակությունը մնում է ակտիվ և փորձում է հասնել այս խնդրի օրենսդրական կարգավորմանը:

Գերմանիայի Սահմանադրական օրենքում մի շարք այլ սահմանադրական դրույթներ երաշխավորում են խղճի, տեղեկատվության և արտահայտման ազատությունը, միջնորդություններ ներկայացնելու իրավունքը, որը ներառում է նաև հայցը կամ բողոքները պետական մարմիններին հասցեագրելու իրավունքը, ինչպես նաև հանցագործությունների մասին հայտնելու իրավունքը: Յետևաբար, Գերմանիայի հիմնարար իրավական դաշտը սահմանում է հաղորդումների համար ընդհանուր պաշտպանություն են ապահովող չափորոշիչներ:

Պաշտպանությունը նախատեսված է նաև ենթաօրենսդրության որոշ դրույթներով: 2016 թվականի հուլիսին ազդարարներին պաշտպանելու նպատակով ուժի մեջ մտավ Ֆինանսական վերահսկողության դաշնային մարմնի մասին նոր օրենսդրությունը: Ցանկացած անհատ կարող է առցանց տեղեկություններ հայտնել Ֆինանսական վերահսկողության դաշնային մարմնի վերահսկողության տակ գտնվող կարգերը խախտելու մասին: Կարևոր է, որ այս տեղեկատվությունը կարող է տրամադրվել անանուն, իսկ հակառակ դեպքում Ֆինանսական վերահսկողության դաշնային մարմինը պարտավոր է պահպանել հաղորդումները կայացրած անձի ինքնության գաղտնիությունը: Ֆինանսական այս մարմնին հաղորդումները ներկայացնող անհատները պաշտպանված չեն վրեժխնդրությունից, աշխատանքից ազատվելուց կամ ոտնձգություններից: Հիմնական պաշտպանությունը հաղորդում տվող անհատի ինքնությունն է, որի գաղտնի պահելը թույլ չի տալիս նրան դառնալ բացասական անձնական հետևանքների թիրախ:

Այս օրենսդրության անհրաժեշտությունը մոտիվացված էր մի շարք տույժերով, որոնք գերմանական ընկերությունները և իշխանությունները վճարեցին ազդարարման այն գործերով, որոնց նրանք հետամուտ չէին եղել: Մաս-

Նավորապետ, Դոյչե Բանկը (Deutsche Bank) ԱՄՆ Արժեթղթերի և բորսաների հանձնաժողովին մեղադրանքների խնդիրը կարգավորելու համար 52.6 միլիոն եվրոյի տույժ վճարեց այն բանից հետո, երբ երեք նախկին աշխատակիցներ տեղեկացրին, որ Բանկը խաբել է Ներդրողների համայնքին՝ ֆինանսական ճգնաժամի ընթացքում ուճնացնելով իր աժանցյալների փաթեթի արժեքը: Նույն օրինակով, 2013 թվականին Գարի Դեդիլեկտիսը դատական հայց ներկայացրեց Դոյչե Բանկի դեմ ԱՄՆ-ում, երբ Դոյչե Բանկի կողմից հաճախորդներից՝ առանց նրանց ծանուցելու, լրացուցիչ գանձումներ կատարելու մասին տեղեկացնելու համար ազատվեց աշխատանքից:⁵⁰

Պաշտպանության ինչ-որ ձև ապահովող ևս մեկ իրավական ակտ է Աշխատանքի պաշտպանության օրենքը, որը կոնկրետ չի անդրադառնում ազդարարներին, բայց կարգավորում է աշխատանքից անհիմն ազատելու հարցը:⁵¹ Ավելին, Զադաբացիական ծառայողների մասին

50 Ben KNIGHT, Deutsche Welle, Germany sets up banking whistleblower portal, 4 January 2017 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>):

51 Օրենքի ամբողջական տեքստը (գերմաներեն): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

օրենքին համաձայն՝ պաշտոնատար անձինք հատուկ պաշտպանված են միայն կոռուպցիայի մասին հաղորդելու դեպքում:⁵²

Գերմանիայում ազդարարների պաշտպանության համար իրավունքի կարևոր աղբյուր է նաև դատարանների որոշումները, թեպետ նախադեպային իրավունքն ամբողջությամբ հետևողական չէ: 2001 թվականին Դաշնային սահմանադրական դատարանի որոշումը սահմանեց, որ անհատի որպես պետական մեղադրողի վկա հանդես գալու և պարզապես իր քաղաքացիական պարտավորությունները կատարելու պատճառով աշխատանքից ազատելը խախտում է գործողությունների հիմնարար ընդհանուր ազատությունը և իրավունքի գերակայության սկզբունքը:⁵³ Ավելին, դատարանը համարել է, որ իրավապահ մարմիններին կամավոր ծանուցում տալու դեպքում նման ազատումը կլինի օրենքի խախտում,

52 Գերմանիայում իրավական իրավիճակի մասին գեկույց (գերմաներեն, հասանելի է առցանց՝<http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>):

53 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (հասանելի է առցանց՝http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html):

առնվազն այն դեպքում, եթե ազդարարը գործել է բարեխղճորեն՝ կասկածելով իր գործատուին քրեական հանցանք կատարելու մեջ:⁵⁴ Սակայն փորձագետները նշում են, որ 2003 և 2006 թվականներին կայացրած որոշումներում Դաշնային աշխատանքային դատարանը հայտնել է դիրքորոշում, որ աշխատողը խախտման մասին նախ պետք է տեղեկացնի կազմակերպության ներսում, և եթե հաղորդումը նախապես չի ներկայացվել ներքին կարգով, նշված աշխատակցին աշխատանքից ազատելն օրինական է՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ ներքին կարգով խնդրի կարգավորումը ողջամիտ չէր լինի: Վերջին եզրույթը և սկզբունքն աղոտ են և հետևաբար ազդարարի համար իրավական որոշակիություն չեն ստեղծում: Դատարանն անհատական մոտեցում է ցուցաբերում պարզելու արտաքին մարմիններին ներկայացրած հաղորդման ողջամիտ լինելու վերաբերյալ:

2.2.7. Հունգարիա

Հունգարիան ունի ազդարարների պաշտպանության հատուկ օրենք, որն ընդունվել է 2014

⁵⁴ Guido STRACK, Whistleblowing in Germany; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

թվականին:⁵⁵ Օրենսդրությունն արգելում է վրեժխնդիր լինել պետական և մասնավոր հատվածների ազդարարներից, ովքեր հայտնում են պետական ֆինանսական միջոցների կամ գույքի օգտագործման հետ կապված ոչ էթիկական կամ անօրինական վարքի մասին: Կարևոր է, որ համապետական և տեղական կառավարման մարմիններին վերաբերող այս օրենքը ստեղծել է ազդարարման էլեկտրոնային համակարգ, որը շահագործում է հիմնարար իրավունքների հարցերով հանձնակատարը:⁵⁶ Մասնավոր հատվածի դեպքում ընկերությունները կարող են, բայց պարտավոր չեն, ստեղծել ազդարարման ներքին համակարգ: Իսկ եթե ընկերությունը որոշել է ստեղծել ազդարարման համակարգ, այն պետք է համապատասխանի օրենքի պահանջներին: Տվյալներ չկան գնահատելու՝ արդյո՞ք հունգարական ընկերությունները ստեղծում են նման համակարգեր և ստեղծելու դեպքում, որքանով են դրանք իրականում համապատասխանում օրենքին:

55 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary (հասանելի է առցանց՝ <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>):

56 Zoltan HEGYMEGI-BARAKONYI, New whistleblowing legislation in Hungary, 9 June 2014 (հասանելի է առցանց՝ <https://globalcompliance.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>):

Հաղորդման ընթացակարգը նախատեսում է, որ համակարգի միջոցով ցանկացած աշխատող կարող է տեղեկացում ներկայացնել՝ իր անունով կամ անանուն, սակայն գործատուն կարող է իր ընտրությամբ քննության չառնել անանուն ներկայացված գործերը:⁵⁷ Հաղորդում ներկայացնող գործատուն պետք է ծանուցման մեջ բացահայտ հայտարարի իր բարեխղճության մասին: Հաղորդում ներկայացրած աշխատողի պարագայում գործում է նրան քննության արդյունքների և ներկայացված խախտումը կարգավորելու ուղղությամբ ձեռնարկված միջոցների մասին տեղեկացնելու պարտավորություն:

Սակայն, ելնելով ազդարարման հանդեպ հասարակության վերաբերմունքից՝ օրենքի գործնական արդյունավետությունը հարցականի տակ է: Հունգարիայի Թրանսփերընսի Ինթերնեյշնլի ուսումնասիրության արդյունքները ցույց են տալիս, որ հունգարացիների 70%-ը չեն հայտնի կոռուպցիայի մասին, քանի որ գերիշխում է այն համոզմունքը, որ հաղորդմանը գործողություններ չեն հետևի և, ավելի շուտ,

57 Tamás BALÁZS, Whistleblowing – legal situation in Hungary (հասանելի է առցանց՝ <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>):

առկա է վրեժխնդրության վախի մթնոլորտ:⁵⁸

2.2.8. Նիդեռլանդներ

Պետական հատվածում ազդարարների պաշտպանության դրույթներն ուժի մեջ են 2009 թվականից: Թեպետ մասնավոր հատվածը չէր կարգավորվում օրենսդրությամբ, արհմիությունները՝ գործատուների հետ համատեղ, մշակեցին Գործելակերպի կանոնագիրք, որի նպատակն էր ուղղորդել գործատուների և աշխատողների գործելակերպը:⁵⁹ Ավելին, 2012 թվականի հոկտեմբերին՝ ժամանակավոր ուժ ունեցող որոշման հիման վրա, բացվեց Ազդարարների խորհրդատվական կենտրոնը (*Adviespunt Klokkeluiders*), որի նպատակն էր ապահովել անկախ իրավական խորհրդատվություն և ծառայել որպես քաղաքականության հետազոտական կենտրոն:

Adviespunt Klokkeluiders-ի աշխատանքը գնահատվել է 2014 թվականի կեսերին և օրենսդրա-

58 Transparency International Hungary, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse, 8 July 2013 (հասանելի է առցանց՝ <https://transparency.hu/en/news/amagyarok-szerint-korrupct-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>):

59 Stichting Van de Arbeid (2010) Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publication no. 1/10, 3 March 2010, Netherlands (Translation updated August 2012, հասանելի է առցանց՝ http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx):

կան փոփոխության արդյունքում ստեղծվել է Ազդարարների տունը (*Huis voor Klokkeluiders*), որն այժմ ունի մշտական իրավական հիմքեր: Կառույցն ունի երեք հիմնական գործառույթ՝ խորհրդատվություն, քննության իրականացում և հետազոտություններ:⁶⁰ Այս մարմինն ակնառու օրինակ է մի երկրի, որը լուրջ ջանքեր է գործադրում ոչ միայն իրավական գործիքներով, այլև կարողություն և փորձագիտական գիտելիք ունեցող հատուկ մարմինների միջոցով ազդարարներին լրջորեն աջակցելու ուղղությամբ: Սակայն գործնականում Ազդարարների տունը հիմնականում մնում է պասիվ վիճակում և իր կողմից ապահովելիք պաշտպանությունը ու աջակցությունը երաշխավորելու գործում առաջնագծում չէ:

Գաղտնիության խրախուսումը հաղորդումների նիդեռլանդական համակարգի մեկ այլ կարևոր առանձնահատկություն է: Երբ անհատը դիմում է Ազդարարների տուն նա չի խախտում իր գործատուին հավատարիմ լինելու կանոնները, թեպետ բացառություններ են կիրառվում ազգային անվտանգության և ծառայողական գաղտնիքի հարցերում:⁶¹ Օրինակ,

60 Մանրամասների համար տես՝ <https://huisvoorklokkeluiders.nl/>

61 Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, page 19.

2015 թվականի հաշվետվությունները նշում են, որ հաղորդում տված ազդարարների 85%-ը հաղորդում տալու արդյունքում առնչվել է բացասական հետևանքների հետ:⁶²

2.2.9. Նորվեգիա

Նորվեգիայում գործում է ազդարարների ուժեղ պաշտպանության համակարգ, որն ունի ազդարարման ամենաառաջադեմ պրակտիկաներից մեկը և հաղորդումներին հետամուտ լինելու բարձր արդյունավետություն:⁶³ 2004 թվականին Նորվեգիայի սահմանադրության մեջ կատարվեցին փոփոխություններ, որոնք ամրապնդեցին կամարտահայտման ազատության իրավունքը, այդ թվում՝ ղեկավարության հետ ազատ խոսելու իրավունքը: Այս ազատության ցանկացած օրինական սահմանափակում պետք է սահմանվի օրենքով և լինի հիմնավոր:

62 Advice and Referral Centre, Annual Report 'Honouring Courage' 2015 (հասանելի է առցանց՝ https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_IV.pdf):

63 Marit SKIVENES, Sissel TRYGSTAD, Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements, Economic and Industrial Democracy Vol. 38, Issue 1, pp. 119– 143, 2015; SKIVENES, M, TRYGSTAD, SC (2010) When whistleblowing works: The Norwegian case. Human Relations 63(7): 1071–1097.

Ենթաօրենսդրական մակարդակում Աշխատանքային միջավայրի մասին օրենքը (2005, փոփոխված է 2015 թվականին)⁶⁴ պետական և մասնավոր հատվածների ազդարարներին պաշտպանում է վրեժխնդրությունից և նախատեսում փախհատուցում: 2017 թվականի մարտի դրությամբ ազդարարների պաշտպանությունն Աշխատանքային միջավայրի մասին օրենքով ավելի է հզորացվել, քանի որ այն ընդլայնվեց՝ ընդգրկելով պայմանագրային աշխատողներին:⁶⁵ Ավելին, տասը և ավելի աշխատող ունեցող բիզնեսները պարտավոր են պատրաստել ծանուցում: Այս օրենքը նախատեսում է նաև ընդլայնված գաղտնիության կարգ, որի նպատակն է ավելի անվտանգ դարձնել պետական մարմիններին հաղորդում ներկայացնելը: Սակայն որոշ փորձագետներ մատանշում են Նորվեգիայում ազդարարների պաշտպանության ոլորտում առկա բացերը, օրինակ՝ օրենսդրությունը չի տալիս «ազդարար» եզրույթի սահմանում, ինչպես նաև չի նշում արտաքին բացահայտման մեխանիզմները: Այդուհանդերձ, փորձնական ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ

64 Blueprint for Free Speech, Norway – Whistleblower Protection (հասանելի է առցանց՝ <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

65 Pieter WIJNEN, Strengthening protection of whistleblowers, 31 March 2017 (հասանելի է առցանց՝ <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

Նորվեգիան ընդհանուր առմամբ ապահովում է հաղորդումների համար անվտանգ միջավայր, և ազդարարներն անհրաժեշտության դեպքում կշարունակեն հաղորդումներ տալ:

2.2.10. *Լեհաստան*

Լեհաստանում ազդարարների պաշտպանությունը զարգացում է ապրել և 2016 թվականին պետական և մասնավոր հատվածներում իրականացրած արհմիությունների և գործատուների ուսումնասիրությունը հանգեց այն եզրակացությանը, որ հաղորդման մեխանիզմները դրական են ընկալվում որպես ներքին ռիսկերի կառավարման արդյունավետ գործիքներ:⁶⁶ Լեհաստանում ընթացել են ազդարարների պաշտպանության մասին օրենսդրության վերաբերյալ քննարկումներ և 2017 թվականի նոյեմբերին Հատուկ ծառայությունների նախարարությունը հանդես եկավ առաջարկով: Օրենսդրական այս առաջարկի 9-րդ գլուխն անդրադառնում է ազդարարների պաշտպանության կանոններին և ընթացակարգերին, որոնք առաջին անգամ Լեհաստանում սահմանում է ազդարարին որպես «ենթադրյալ հանցագործու-

66 G. MAKOWSKI, & M. WASZAK, The Act on whistleblower protection: The need for and the prospects of its introduction in Poland, Stefan Batory Foundation: Warsaw, 2016, page 4.

թյան կամ հանցագործությունների մասին արժանահավատ հաղորդում տվող ցանկացած անհատ»:

Սակայն ոլորտում գործող ՀԿ-ները չափազանց խնդրահարույց են համարում այս առաջարկը, քանի որ օրենքը սահմանափակում է ազդարարի կարգավիճակը միայն այն անհատներով, ովքեր իրավապահ մարմիններին են հայտնում ենթադրյալ կոռուպցիայի դեպքերի մասին, և բացի այդ՝ ազդարարի կարգավիճակ շնորհում է դատախազը՝ իր հայեցողությամբ: Եթե դատախազը որոշում է հաղորդում ներկայացրած անձին չտալ այս կարգավիճակը, ապա պաշտպանություն չի շնորհվում, իսկ բողոքարկման իրավունք նախատեսված չէ: Չափազանց նեղ է նաև առաջարկվող օրենսդրության կարգավորման առարկան, քանի որ որպես հանցագործություններ չդասակարգվող այլ սպառնալիքներ բացահայտող անհատների համար պաշտպանություն նախատեսված չէ:

Փորձագետները նշել են նաև, որ առաջարկվող օրենքը «խաթարում է հանրային վստահությունը, իրավապահ մարմինները կարող են չարաշահել այն՝ վերահսկողության տակ պահելով գործատուներին և խախտելով սոցիալական համակեցության ու գործարարությամբ

զբաղվելու ազատության սկզբունքները»:⁶⁷ Բազմաթիվ կազմակերպություններ քննադատել են այս նախագիծը: Թրանսփերընսի Ինթերնեյշնըը նշել է, որ առաջարկվող օրենքն էապես սահմանափակում է ազդարարների պաշտպանությունը թե՛ պետական, թե՛ մասնավոր հատվածներում:⁶⁸ Ազդարարների միջազգային ցանցն ուղղակի գրել է լեհական կառավարությանը՝ նշելով, որ դրույթները չեն համապատասխանում միջազգային լավագույն չափանիշներին, այդ թվում՝ Ազդարարների պաշտպանությունը բարելավելու ԵԽԽՎ 2015 թվականի վերջին բանաձևին և հանձնարարականին, Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի 10-րդ հոդվածի շրջանակում Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի որոշումներին, Ազդարարների պաշտպանության մասին Եվրոպայի խորհրդի 2014 թվականի ապրիլի 30-ի CM/Rec(2014)7 բանաձևին:

67 Citizens Observatory, Main Challenges Regarding the Draft Law on ‘Transparency’ in the Public Life, 30 October 2017, (հասանելի է առցանց՝ http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

68 Transparency International Secretariat, Proposed ‘Transparency’ Legislation in Poland must be rethought and revised, 3 November 2017 (Available online: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised):

2.2.11. Շվեյցարիա

Շվեյցարիան չունի հատուկ պաշտպանություն ազդարարների համար,⁶⁹ և բնորոշվում է որպես «քարքարոտ տարածք է ազդարարների համար»⁷⁰, քանի որ բազմաթիվ բազմազգ ընկերությունների տունն է: Ընթացող քննարկումների մաս էր կազմում 2013 թվականից շրջանառվող նախագիծ, որը, սակայն, չէր ընդունվել մինչև 2017 թվականի նոյեմբեր:⁷¹

«Դաշնային անձնակազմի մասին»⁷² օրենքի 22a(5) հոդվածը 2011 թվականից դաշնային կառավարության աշխատողներին «ապօրինությունների» մասին հայտնելու դեպքում պաշտ-

69 OECD Report, Committing to Effective Whistleblower Protection 16 March 2016, page 185 (հասանելի է առցանց՝ <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

70 The Economist, Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing, 5 December 2015 (հասանելի է առցանց՝ <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

71 Andreas D. LÄNZLINGER & Roman HUBER, Whistleblowing in Switzerland, 3 August 2017 (հասանելի է առցանց՝ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?q=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>):

72 Օրենքի ամբողջական տեքստը (գերմաներեն, հասանելի է առցանց՝ http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm):

պանում է մասնագիտական անբարենպաստ վիճակներից, իսկ աշխատանքից ազատելու դեպքում 34c հոդվածով նախատեսվում է փոխհատուցում: «Դաշնային անձնակազմի մասին» օրենքը կիրառելի չէ տարածքային կամ տեղական մակարդակներում: Կանտոնները և համայնքները պատասխանատու են ազդարարման սեփական համակարգեր ստեղծելու համար: 2003 թվականից դաշնային կառավարության աշխատակազմի անդամները կարող էին հաղորդել ապօրինությունների վերաբերյալ կասկածների, այդ թվում՝ կոռուպցիային առնչվող դեպքերի մասին, անկախ պետական մարմին՝ Աուդիտի դաշնային գրասենյակին (ԱԴԳ): ԱԴԳ-ը Շվեյցարիայի ֆինանսական վերահսկողության բարձրագույն մարմինն է և չնայած այն հանգամանքին, որ պաշտոնապես կցված է Ֆինանսների դաշնային նախարարությանը՝ մնում է անկախ և ղեկավարվում բացառապես սահմանադրությամբ և օրենքով:

Բացահայտման մեխանիզմների տեսանկյունից ազդարարը կարող է տեղեկատվությունը հայտնել դատախազությանը, վերադասին կամ ԱԴԳ-ին: Օրենքով չի նախատեսվում հաղորդում տալու որևէ հերթականություն, հետևաբար աշխատակիցը կարող է ազատ ընտրել այս մեխանիզմներից մեկը: Տարածքային կա-

ռավարման մարմինների համար կարևոր հանգամանք է այն, որ ազդարարման համակարգը Շվեյցարիայում ապակենտրոնացված է: Տարբեր կանտոններ ունեն հաղորդումներ ներկայացնելու ներքին մարմիններ և կոռուպցիայի դեմ պայքարի փորձագետները նշում են, որ այս համակարգն օգտակար է: Հետևաբար, Շվեյցարիայում ազդարարների պաշտպանության համար հաղորդումների ներկայացման կենտրոնական մարմին ստեղծելը կարևոր չի համարվում:

2.2.12. Ուսումնասիրված երկրների ազգային օրենքների ընդհանուր հատկանիշները և թերությունները

Ուսումնասիրված երկրների մեծ մասում ազդարարների պաշտպանության մասին օրենքներն ընդունվել են կոռուպցիայի հետ կապված մտահոգությունների և այս խնդիրը կարգավորելու համար միջոցներ ձեռնարկելու միջազգային համայնքի, մասնավորապես՝ ԳՐԵԿՈ-ի կոչերի հետևանքով: Պաշտպանության նպատակ է համարվում բացահայտման պաշտպանված մեխանիզմ ստեղծելը՝ որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոց, իսկ պաշտպանության շրջանակը հաճախ հատուկ կենտրոնանում է կոռուպցիայի շուրջ: Ազդարարման բաղադրյալ էությունը, որը մասնա-

վորապես կամարտահայտման ազատության գործնական դրսևորում է և ճանաչված է ՄԻԵԴ-ի նախադեպային իրավունքում, հաճախ բացակայում է: Իր հերթին առաջանում է գործող օրենքների սահմանափակումների հետ կապված մտահոգություններ, որոնք հնարավորություն չեն տալիս ենթադրյալ խախտումների մասին հաղորդում տվող անհատներին հիմնվել իրենց կամարտահայտման ազատության վրա:

Իրավական տեսանկյունից ուսումնասիրված պետություններում բացակայում է կենտրոնացումը տեղական և տարածքային մակարդակներում պաշտպանության վրա: Ավելին, ազգային մակարդակում պաշտպանություն ապահովելու պարագայում պետությունները լուրջ ջանքեր չեն գործադրել, որ երաշխավորեն տեղական և տարածքային մակարդակներում անհրաժեշտ լրացուցիչ կարգերի սահմանումը: Հաճախ չկան ազգային օրենսդրությունը տեղական մակարդակում կիրառելու համար անհրաժեշտ կարգեր, ինչը կարող է հարցականի տակ դնել տեղական և ազգային մակարդակներում ազգային կարգերի կիրառման արդյունավետությունը:

Ուսումնասիրված ոչ բոլոր օրենքներն են սահմանում «ազդարարում» և «ազդարար» առանցքային հասկացությունները: Պաշտպանության

անհատական շրջանակի տեսանկյունից օրենքների մեծ մասը սահմանափակվում են պետական հատվածի աշխատողներով, իսկ կարգավորման առարկայի առումով հիմնական (եթե ոչ միակ) ուշադրությունը կոռուպցիայի վրա է: Ուսումնասիրված ոչ բոլոր օրենսդրություններն են հստակ սահմանում հաղորդման մեխանիզմները և դրանց մի մասը պահանջում է, որ պարտադիր լինի ներքին հաղորդում՝ մինչև արտաքին մարմիններին տեղեկացնելը: Ավելին, հստակ չէ՝ արդյո՞ք երաշխավորված է գաղտնիությունը: Անանուն հաղորդումը, սովորաբար, չի խրախուսվում, իսկ որոշ դեպքերում անանուն հաղորդումների քննությունը կարող է մերժվել: Որոշ դեպքերում ազդարարներից պահանջվում է հայտարարել, որ տրված է բարեխիղճ հաղորդում (օրինակ՝ Յունգարիայում):⁷³

2.3. Եվրոպայի խորհուրդ. կանոններ, սկզբունքներ և դատական պրակտիկա

Եվրոպայի խորհուրդը մշակել է մի շարք իրավական գործիքներ, որոնք հասցեագրում են հաղորդումների և ազդարարների պաշտպա-

73 Dóra PETRÁNYI & Marton DOMOKOS, Hungary New Whistleblowing Law, 18 November 2013 (հասանելի է առցանց՝ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>):

նության հարցերը թե՛ կոռուպցիայի դեմ պայքարի, թե՛ մարդու իրավունքների տեսանկյունից: Չեկույցի այս հատվածում ներկայացվում է Եվրոպայի խորհրդի ամենակարևոր աղբյուրների համատեղ իրավական վերլուծություն, որի նպատակն է պարզել պաշտպանության մակարդակը և հաղորդումներին ներկայացվող պահանջները: Այն համադրում է տարբեր աղբյուրներ, որոնք են կոնվենցիաները, դատական որոշումները և զեկույցները:

Իրավապարտադիր երկու հիմնական գործիքները, որոնք հաղորդումների դեպքում ապահովում են պաշտպանության որոշակի մակարդակ, Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի և Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիաներն են, որոնք պահանջում են պետություններից քայլեր ձեռնարկել հանրային շահերից ելնելով տեղեկատվություն բացահայտող անձանց պաշտպանելու համար: Առաջին կոնվենցիայի 9-րդ հոդվածը սահմանում է, որ կոնվենցիայի կողմ հանդիսացող յուրաքանչյուր պետություն «իր ներքին օրենսդրությամբ պետք է նախատեսի անարդարացի սանկցիաների կիրառումից պատշաճ պաշտպանություն այն աշխատողների համար, ովքեր կոռուպցիայի կասկածի հիմնավոր պատճառներ են ունեցել և իրենց կասկածների մասին բարեխղճորեն հայտնել են պատասխանատու

անձանց կամ մարմիններին»: Թեպետ Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան անմիջականորեն չի վերաբերում ազդարարմանը, վերջինիս 22-րդ հոդվածը սահմանում է, որ կոնվենցիայի մասնակից յուրաքանչյուր պետություն պարտավոր է ընդունել այնպիսի միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են այն անձանց արդյունավետ և համապատասխան պաշտպանությունն ապահովելու համար, ովքեր տեղեկացնում են քրեական հանցագործությունների, այդ թվում՝ ակտիվ և պասիվ կաշահակերության, պաշտոնական դիրքի չարաշահման, փողերի լվացման, հաշվապահական կեղծիքների մասին: Թեև երկու կոնվենցիաներն ազդարարման դեպքում չեն ապահովում լիարժեք կամ համապարփակ պաշտպանություն՝ դրանք խթանում են պետությունների գործողությունները և առաջ են մղում պաշտպանության օրակարգը:

Ազդարարման պաշտպանության տարրեր պարունակող հակակոռուպցիոն գործիքների շարքին է պատկանում նաև Նախարարների կոմիտեի «Պաշտոնատար անձանց վարքականոնների» մասին թիվ (2000)⁴ հանձնարարականը: Այս հանձնարարականը խրախուսում է պետություններին ընդունել վարքականոն, իսկ 2-րդ հոդվածում ակնարկում է խնդրո առարկա պետական ծառայությանն առնչվող՝

ապօրինի հիերարխիկ կարգերի, վարքական-
նի խախտումների, քրեական հանցագործու-
թյունների մասին հաղորդումներին:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների
խումբը (ԳՐԵԿՈ) կարևոր դեր է խաղում ան-
դամ պետությունների՝ Եվրոպայի խորհրդի
հիմնական իրավական տեքստերին համապա-
տասխանությունը գնահատելու և խնդիրները
հասցեագրելու գործում: Նման գործիքների շար-
քում են «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան
ուղղորդող սկզբունքների» մասին Նախարար-
ների կոմիտեի թիվ (97) 24 բանաձևը, Կո-
ռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոն-
վենցիան (ETS No.173) և Նախարարների կո-
միտեի «Զաղաքական կուսակցությունների և
նախընտրական քարոզարշավի ֆինանսավոր-
ման հարցում կոռուպցիայի դեմ պայքարի
ընդհանուր կանոնների» մասին թիվ (2003)4
բանաձևը: 2000-2010 թվականների ժամա-
նակահատվածի գնահատման զեկույցում
ԳՐԵԿՈ-ն վերլուծել է ԳՐԵԿՈ-ի անդամ պետու-
թյունների համապատասխանությունն ազդա-
րարների պաշտպանության ոլորտում:

Զեկույցում ԳՐԵԿՈ-ն նշել է, որ բավարար չէ,
որ ազգային օրենքներն ապահովեն հաղոր-
դում տված պաշտոնատար անձանց պաշտպա-
նությունը կարգապահական պատժամիջոց-

ներից կամ աշխատանքից ազատվելուց: Անհրաժեշտ է, որ պետությունները դիտարկեն «պատժիչ գործողության ավելի ճկուն տեսակներ» և երաշխավորեն, որ պաշտոնատար անձինք չեն ենթարկվում նման գործողության: Ավելին, զեկույցը՝ միջազգային լավագույն չափանիշներին համահունչ, շեշտում է նաև հաղորդումների ընթացակարգերի որոշակիության և հստակության անհրաժեշտությունը, որոնց պետք է հետևեն պաշտոնատար անձինք: ԳՐԵԿՈ-ի զեկույցում ևս մեկ չափազանց կարևոր տարր է հաղորդումներին առնչվող տարբերակման և անհրաժեշտ գաղտնիության ու անանունության խնդիրը: Չեկույցը մատնանշում է այն փաստը, որ միայն գաղտնի հաղորդման հնարավորություն ապահովելը բավարար չէ ազդարարներին վրեժխնդրության գործողություններից լիարժեք պաշտպանելու համար: Հատկապես այն դեպքերում, երբ հրապարակած տեղեկատվության տեսակից ելնելով հնարավոր է բացահայտել պաշտոնատար անձի ինքնությունը, կարևոր է ապահովել անանուն հաղորդման հնարավորությունը: Չեկույցի այս մոտեցումը կարևոր է տեղական և տարածքային կառավարման մակարդակների ազդարարների համար, որտեղ ավելի դյուրին է բացահայտել տեղեկատվություն հայտնող անհատի ինքնությունը:

Եվրոպայում ազդարարների պաշտպանությունը գնահատելու և բարելավելու լրացուցիչ լուրջ ջանքեր 2009 և 2015 թվականներին գործադրել է Իրավական հարցերի և մարդու իրավունքների կոմիտեն:⁷⁴ Առաջին զեկույցը ցույց է տվել, որ ազդարարման գաղափարը լավ ճանաչված չէր այդ ժամանակ և չկար «ազդարար» եզրույթի ընդհանուր սահմանում, իսկ հասկացությունն՝ իր անգլերենով հայտնի իմաստով չունի համարժեքն Եստոնիայում, Լեհաստանում և Թուրքիայում: Այդ ժամանակ միայն Ռումինիան էր ընդունել օրենսդրական ակտ, որն ուներ հատուկ սահմանում:⁷⁵

Բացի կոնվենցիաներից և զեկույցներից, իրավական զարգացումները և պաշտպանությունը վերլուծելու կարևոր աղբյուր է Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի (ՄԻԵԴ) որոշումները: Ի տարբերություն այս ոլորտի իրավական գործիքների մեծամասնության՝ նախադեպային իրավունքը չի մոտենում ազդարարման հարցին բացահայտած տեղեկատ-

74 Իրավական հարցերի և մարդու իրավունքների կոմիտե, «Ազդարարների պաշտպանությունը», 2009թ., ԵԽԽՎ Doc. 12006: Իրավական հարցերի և մարդու իրավունքների կոմիտեն ներկայացված զեկույց, Ազդարարների պաշտպանության բարելավում, 2015թ., ԵԽԽՎ, Doc. 13791:

75 Ibid, Չեկույց, 2009, պարբերություն 26

վության տեսակից ելնելով, այլ մեծ նշանակություն է տալիս ազդարարմանը՝ որպես Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայով (ՄԻԵԿ) նախատեսված արտահայտման ազատության գործնական դրսևորում: Ավելին, ի տարբերություն գեկույցների և բանաձևերի՝ դատարանի որոշումներն իրավունքի կարևոր աղբյուր են, որոնք ունեն իրավապարտադիր բնույթ: Հետևաբար, ՄԻԵԴ-ում տեղի ունեցող ցանկացած զարգացում շատ կարևոր է ազդարարների պաշտպանության համար:

2008 թվականի փետրվարին ՄԻԵԴ-ի Մեծ պալատը որոշում կայացրեց ԳՈՒԺԱՆ ընդդեմ Մոլդովայի թիվ 14277/04 գործով: Դատարանը որոշեց, որ քաղաքացիական ծառայողի կամ պետական հատվածի աշխատողի ահազանգև աշխատավայրում տեղի ունեցած անօրինական վարքագծի կամ արարքի մասին պետք է, որոշակի հանգամանքներում, օգտվի պաշտպանությունից: Դատարանը նշեց, որ ազդարարի հանդեպ պատժամիջոցների բացասական հետևանքները կարող են առաջացնել հետագայում ուրիշների կողմից հաղորդումները լռեցնելու վտանգը: Այս գործի կարևորությունը այն է, որ Դատարանն առաջին անգամ բացահայտ նշեց որոշակի գործոններ, որոնք կարևոր են կամարտահայտման ազատությունը խախտելու փաստը պարզելու համար: Դատա-

րանը նշեց հետևյալ գործոնները՝

ա. հայտնած տեղեկատվության հանդեպ հանրության հետաքրքրությունը,

բ. հայտնած տեղեկատվության իսկությունը,

գ. տվյալ բացահայտման արդյունքում իշխանության կրած վնասը, եթե այդպիսին եղել է,

դ. հաղորդում ներկայացրած աշխատողի գործողությունների հիմքում ընկած շարժառիթը.

ե. արդյո՞ք աշխատողն իր գործատուի հանդեպ զսպվածությունն դրսևորելու պարտականությունից ելնելով՝ տեղեկատվությունը հանրայնացրել է որպես ծայրահեղ միջոց՝ վերահասին կամ լիազոր մարմնին հաղորդում տալուց հետո,

զ. կիրառվող պատժամիջոցի խստությունը:

2008 թվականից, երբ կայացվեց ԳՈՒԺԱՆ ընդդեմ Մոլդովայի գործով որոշումը, ՄԻԵԴ-ի վարույթում են եղել մի շարք գործեր, որոնք

առնչվել են ազդարարման խնդիրներին:⁷⁶ Օրինակ՝ ՅԱՅՆԻՇՆ ընդդեմ Գերմանիայի գործով Դատարանը կիրառել է նախկինում սահմանված և ընդունված չափորոշիչը, որ արտաքին հաղորդումը հիմնավոր է, երբ ներքին բողոքներն արդյունավետ չեն եղել:⁷⁷

2.4. Միջազգային և Եվրոպական Միության կանոնները և սկզբունքները

Միջազգային մակարդակում հաղորդում տվող անձի պաշտպանությունն ապահովում է ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի կոնվենցիան: Կոնվենցիայի 33-րդ հոդվածը սահմանում է, որ կոնվենցիայի մասնակից պետությունները պետք է դիտարկեն իրենց ներպետական համակարգում «իրավասու մարմիններին բարեխղճորեն և խելամիտ հիմքերով իրավախախտումների մասին հաղորդում տվող ցանկացած անձի որևէ անարդարացի վերաբերմունքից պաշտպանելու պատշաճ միջոցներ ներառելու հնարա-

76 19 February 2009, Case No. 4063/04, MARCHENKO v. Ukraine; European Court of Human Rights (ECtHR) 26 February 2009, Case No. 29492/05, KUDESHKINA v. Russia; ECtHR 21 July 2011, Case No. 28274/08, HEINISCH v. Germany; ECtHR 18 October 2011, Case No. 10247/09, SOSINOWSKA v. Poland; ECtHR 8 January 2013, Case No. 40238/02, BUCUR and TOMA v. Romania; ECtHR 21 October 2014, Case No. 73571/10, MATÚZ v. Hungary; ECtHR 22 October 2009, Case No. 69519/01, PASKO v. Russia.

77 Տես պարբերություններ 71-92

վորությունը»:

Նախորդ տարիների ընթացքում Եվրոպական Միությունում իրականացվել են մի շարք տարբեր նախաձեռնություններ, որոնք առնչվել են ազդարարների պաշտպանության մասին ԵՄ հատուկ օրենք ընդունելու հնարավորությանը: 2016 թվականի մայիսին Եվրոպական խորհրդարանի Կանաչները/ԵԱԿ-ը ներկայացրին ազդարարների պաշտպանության մասին դիրեկտիվի նախագիծ, որը հիմնված էր ԵՄԳՊ-ի 53-րդ հոդվածի վրա և նպատակ ուներ ապահովել թե՛ պետական, թե՛ մասնավոր հատվածի աշխատողների պաշտպանությունը:⁷⁸ 2016 թվականի հունիսին ուժի մեջ մտավ ԵՄ Առևտրային գաղտնիքների մասին դիրեկտիվը, որը ներկայացրեց ազդարարումը որպես առևտրային գաղտնիքների պաշտպանության իրավական ռեժիմի բացառություն:⁷⁹ Եվրոպական հանձնաժողովը 2017 թվականի

78 See Vigjilenca ABAZI & Alberto ALEMANNI, Legal Elements of the Proposal, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union, 4 May 2016 (հասանելի է առցանց՝ https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf):

79 Տես՝ Առևտրային գաղտնիքների մասին ԵՄ դիրեկտիվի 5-րդ հոդվածը (հասանելի է առցանց՝ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>):

իր աշխատանքային ծրագրում⁸⁰ նշել է, որ ազդարարների պաշտպանության ոլորտում ԵՄ լիազորություններին առնչվող իրավական խնդիրները վերլուծելուց հետո հնարավոր է առաջարկվի ազդարարների պաշտպանության մասին օրենսդրական ակտի նախագիծ: 2017 թվականի մարտին Հանձնաժողովը նախաձեռնեց ազդարարների պաշտպանության մասին հնարավոր օրենսդրական ակտի հանրային խորհրդակցությունների գործընթաց:⁸¹

2018 թվականի ապրիլին Եվրոպական հանձնաժողովն առաջարկեց Միության օրենսդրության խախտումների վերաբերյալ հաղորդող անձանց պաշտպանության մասին դիրեկտիվ,⁸² որն առաջարկում է ԵՄ լիազորությունների որոշակի ոլորտներում ազդարարների պաշտպանությունը ներդաշնակեցնելու նվազագույն չափանիշներ: Առաջարկի բացատրական հուշագրում նշվում է ազդարարման

80 Commission Work Programme 2017, Delivering a Europe that protects, empowers and defends, COM(2016) 710 final, 26 November 2016, page 12 (հասանելի է առցանց՝ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf):

81 Public Consultation on whistleblower protection, 3 August 2017 (հասանելի է առցանց՝ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254):

82 Stu՝ the proposed Directive and the other measures proposed by the European Commission, հասանելի է առցանց՝ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400:

կարևորությունը տեղական մակարդակում հաղորդումների, մասնավորապես՝ «ապօրինի տրամադրված [պետական] օգնության և [պետական] օգնությունը ոչ նպատակային օգտագործելու դեպքերի մասին տեղեկացնելու համար»:⁸³ Ավելին, բացատրական հուշագիրը նշում է, որ կարևոր է երաշխավորել պետական գնումների կանոնների պահպանումը և հետևաբար «հաղորդման ներքին մեխանիզմներ ապահովելու պարտավորությունը պետք է կիրառվի տեղական, տարածքային և ազգային մակարդակների բոլոր պետական իրավաբանական անձանց, միաժամանակ համաչափ լինելով նրանց չափին»:⁸⁴

Կարևոր է նշել, որ առաջարկվող դիրեկտիվի կարգավորման առարկայի և հաղորդումների ներքին մեխանիզմներ ձևավորելու պարտավորությունների ու հաղորդումներին հետամուտ լինելու պարտավորությունների տեսանկյունից 4(6) հոդվածով նման պարտականություն նախատեսվում է տարածքային կառավարման

83 European Commission, Explanatory Memorandum, page 4 (հասանելի է առցանց՝ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-bel-d-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF):

84 European Commission, Explanatory Memorandum, page 9 (հասանելի է առցանց՝ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-bel-d-01aa75e-d71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF):

մարմինների և վարչությունների, ինչպես նաև 10000-ից ավելի բնակիչ ունեցող համայնքների համար: Եթե ընդունվի առաջարկված դիրեկտիվը և օրենսդրական գործընթացի փոփոխությունների և լրացումների փուլում ընթացիկ դրույթը մնա անփոփոխ, ապա ԵՄ բոլոր անդամ պետությունների համար, որոնք նաև Եվրոպայի խորհրդի անդամներ են, իրավապարտադիր կլինի տեղական և տարածքային կառավարման մակարդակներում ստեղծել հաղորդումների, ինչպես նաև հաղորդումներին հետամուտ լինելու ներքին մեխանիզմներ և ընթացակարգեր: Հետևաբար, եթե դիրեկտիվն ընդունվի, այն կդառնա տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների համար ազդարարներին հաղորդման մեխանիզմներ ապահովելու գոյություն ունեցող ամենախիստ ուղղակի պարտավորությունը և ունի տեղական ու տարածքային մակարդակներում պաշտպանությունն ապահովելու հսկայական ներուժ: Կարգավորման առարկայի տեսանկյունից ԵՄ դիրեկտիվն առանձնահատուկ անդրադառնում է հետևյալ ոլորտներին. պետական գնումներ, ֆինանսական ծառայություններ, փողերի լվացման և ահաբեկչության ֆինանսավորման կանխարգելում, ապրանքային անվտանգություն, տրանսպորտային անվտանգություն, շրջակա միջավայրի պաշտպանություն, միջուկային անվտանգություն, սննդի և կերերի

անվտանգություն, կենդանիների առողջություն, հանրային առողջապահություն, սպառողների պաշտպանություն, անձնական կյանքի գաղտնիության և տվյալների պաշտպանություն, ցանցերի և տեղեկատվական համակարգերի անվտանգություն: Ցանկից ակնհայտ է, որ առաջարկվող դիրեկտիվում ընդգրկված բազմաթիվ ոլորտներ անմիջական հետաքրքրություն են ներկայացնում տեղական և տարածքային իշխանությունների համար և դրանց լիազորությունների շրջանակում են:

ԵՄ քաղաքացիական ծառայողների պաշտպանության մակարդակի առնչությամբ 2014 թվականին վերանայված Աշխատակազմի կանոնակարգը նախատեսում է ազդարարման համար պաշտպանություն և պարտավորեցնում է ԵՄ հաստատություններին ընդունել այս հարցը կարգավորող կանոններ, սակայն առանց կոնկրետ ժամկետների: ԵՄ մակարդակում իրականացվում է ազդարարների պաշտպանության չափանիշները տարբեր կերպերով «կարկատելու» մոտեցում, որն ուղղակի բխում է այն փաստից, որ ԵՄ յուրաքանչյուր հաստատություն ունի սեփական կանոններ ընդունելու հայեցողություն: Օրինակ, եթե Հանձնաժողովի կանոնները վերաբերում են միայն «ներքին» ազդարարներին, իսկ արտաքին ազդարարների պաշտպանությունը համարում ազգային

օրենսդրության ինդիր, ապա Եվրոպական հաշվեքննիչ պալատի կանոնները կիրառելի են ներքին ազդարարների, ինչպես նաև «գնումների ընթացակարգերին մասնակցող տնտեսվարող սուբյեկտների, կապալառուների և նրանց աշխատակազմերի համար»: Հետևաբար, ԵՄ ինստիտուցիոնալ մակարդակում ազդարարների պաշտպանությունը միասնական չէ:

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ
ՄԱԿԱՐԴԱԿՆԵՐՈՒՄ
ԱԶԴԱՐԱՐՆԵՐԻ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՄԱՐՏԱՀՐԱՎԵՐՆԵՐԸ ԵՎ
ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ**

Ազդարարների պաշտպանության և հաղորդման մեխանիզմների հարցում մնում են մի շարք լուրջ մարտահրավերներ: Օրինակ՝ մշտապես շեշտվում են վրեժխնդրության վտանգները և գործնականում օրենքների արդյունավետ կիրառումը: Միաժամանակ, լրատվամիջոցներում այսպես կոչված «կեղծ լուրերի» միջոցով հանրային կարծիքի մանիպուլյացիաների հարցում հանրային լեզիտիմ մտահոգությունը կարող է օգնել իրավախախ-

տումներում մեղադրվողներին մերժել այդ կասկածները որպես անհիմն: Չեկույցի այս բաժինն անդրադառնում է այն մարտահրավերներին, որոնք կապված են մասնավորապես տեղական և տարածքային մակարդակներում ազդարարների պաշտպանությանը՝ նպատակ ունենալով նույնականացնել այն գործողությունները, որոնք հնարավոր է և պետք է իրականացվեն կառավարման այս մակարդակներում: Նշված ինդիքների մի մասը չեն սահմանափակվում տեղական և տարածքային մակարդակներով, սակայն կարող են ավելի նշանակալի հետևանքներ ունենալ այս մակարդակում կամ ավելի հրատապ լուծում են պահանջում այն ընդհանուր իրավական դաշտը և պրակտիկան բարելավելու համար, որոնք երաշխավորում են արդյունավետ հաղորդումը և հանրային շահից ելնելով իրենց մտահոգությունները հայտնող անհատների պաշտպանությունը:

Ներքին հաղորդումներ. ՄԻԵԴ-ի դատական պրակտիկայից ելնելով՝ անհատից պահանջվում է իրավախախտման կասկածներ ունենալու դեպքում գործադրել անհրաժեշտ ջանքեր կազմակերպության ներսում հաղորդում տալու համար: Սա պետք է արվի նախքան տեղեկատվության անհատը հրապարակային բացահայտումը, եթե հաղորդողն օգտվում է պաշտպանությունից և, ինչպես նշել է դատարանը,

Ներքին հաղորդում տալը այն տարրերից մեկն է, որն անհրաժեշտ է անհատին՝ պաշտպանության շնորհելու համար: Պրակտիկան ցույց է տալիս նաև, որ անհատները գերակշիռ մեծամասնությամբ ներքին հաղորդում են տալիս: Օրինակ, «Հանրային շահն աշխատավայրում» (Public Concern at Work) կազմակերպության և Գրինվիչի համալսարանի իրականացրած համատեղ ուսումնասիրությունը, որն ընդգրկել է հազար դեպք, գտել է, որ անհատների ճնշող մեծամասնությունը տալիս են ներքին հաղորդում իրենց գործատուին և, չնայած նրանք կարող են խնդրի մասին տալ երկու հաղորդում, նրանք հազվադեպ են հաղորդում տալիս երրորդ անգամ, եթե ոչինչ չի արվում:⁸⁵ Սակայն ներքին հաղորդման իրավական պահանջի առկայությունը կարող է առանձնակի մարտահրավեր լինել տեղական մակարդակում, ինչը պայմանավորված է տեղական կառավարման մարմնի ավելի փոքր չափով: Երբ տեղական կառավարման մարմինները կազմված են միայն մի քանի վարչությունից, անհատի համար բարդ է առաջինը տեղեկացնել ներքին կարգով և, եթե

85 Public Concern at Work and the University of Greenwich (2013). Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

նման հաղորդում տեղի է ունեցել, և միջոցներ չեն ձեռնարկվել բարձրացրած խնդիրը կարգավորելու ուղղությամբ, նա նման միջավայրում համագործակցելու և աշխատանքը շարունակելու տեսանկյունից կհայտնվի դժվար կացության մեջ: Հետևաբար պետք է դիտարկել տեղական կառավարման մարմնից դուրս՝ հատուկ հաղորդումների համար նախատեսված արտաքին հաստատություններ ունենալու հարցը:

Անանուն հաղորդում. անհատների համար շատ կարևոր է տեղական և տարածքային մակարդակում անանուն հաղորդումների հնարավորությունը: Ներքին հաղորդումներին առնչվող խնդիրների օրինակով, նույնիսկ այն դեպքերում, երբ անհատներին չեն սպառնում ծանր հետևանքներ, ավելի փոքր աշխատանքային համայնքը կարող է ավելի բարդ միջավայր լինել իրավախախտման կասկածների մասին տեղեկացնելու համար: Եթե անհատը պարտավոր է հաղորդում տալու դեպքում միշտ հայտնել իր ինքնությունը, նույնիսկ, երբ նախատեսված է գաղտնիության պաշտպանությունը, հնարավոր լուրջ հետեվանքների՝ աշխատանքից ազատվելու, վրեժխնդրության, անբարենպաստ աշխատանքային միջավայրի պատճառով անհատը կարող է չունենալ հաղորդում տալու մոտիվացիա: Պարզաբանենք. գոյություն ունի տարբերություն

գաղտնիության (երբ ազդարարի ինքնությունը հայտնի է այն մարմնին, որին նա տալիս է հաղորդում) և անանունության (երբ նրա ինքնությունն ամբողջությամբ անհայտ է) միջև: Այսուհանդերձ, տեղական և տարածքային մակարդակում անհատին անանունության տարբերակ առաջարկելը կարող դժվար լինել, քանի որ բազմաթիվ ազգային օրենսդրություններ անանուն հաղորդումների դեպքում պաշտպանություն չեն նախատեսում: Այն դեպքերում, երբ այս տարբերակը տեղական և տարածքային մակարդակում հնարավոր չէ, կարելի է դիտարկել այսպես կոչված «կանխարգելիչ պաշտպանության» տարբերակը, ինչպես օրինակ նախատեսված է Բոսնիայի և Հերցեգովինայի օրենսդրությամբ, որը պաշտպանություն է ապահովում վրեժխնդրության վտանգի տակ եղող անհատներին:⁸⁶

Վստահության ամրապնդում. հաղորդման հստակ ընթացակարգերը բարձրացնում են վստահությունն աշխատանքային միջավայրում և ամրապնդում ընդհանուր վստահությունը տեղական և տարածքային կառավարման հան-

86 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Southeast Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives, the Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, page 13. See also, Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina,” Centre for Responsible Democracy-Luna, March 2014.

դեպ: Հաղորդման մեխանիզմների հանդեպ վստահության և դրանց հուսալիության պակասը հաճախ նշվում են որպես անհատների կողմից ընդհանրապես հաղորդումներ չտալու պատճառներ նույնիսկ այն դեպքերում, երբ նրանք ունեն իրավախախտման վերաբերյալ կասկածներ կամ տեղեկություններ: Օրինակ, վերջին հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ Ալբանիայում և Հյուսիսային Մակեդոնիայում անհատները չեն վստահում հաղորդման պաշտոնական մեխանիզմների: Այդ մտահոգությունները հասցեագրելու նպատակով տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են իրականացնել անվտանգ հաղորդման հնարավորությունները մեծացնող տեղական գործողություններ և նախաձեռնություններ:

Տեղական գործողություն. բազմաթիվ անդամ պետություններում գործում են բազմակի օրենքներ, և կիրառելի դրույթների հարցում հաճախ չկա իրավական որոշակիություն: Օրինակ, օրենքը կարող է քաղաքացիական ծառայողին վերապահել անօրինական հրահանգին չենթարկվելու իրավունք, սակայն չպաշտպանել նրան վրեժխնդրությունից:⁸⁷ Կարևոր քայլերից մեկը, որը կարող են կատարել տեղական և տարածքային իշխանությունները, տեղական և տարածքային մակարդակին վերաբերող

87 Ibid

նման օրենքների վերանայումն է և որոշակիության ու հետևողականության ապահովումը, ինչպես նաև այդ համատեքստում կիրառելի պաշտպանության միջոցների հստակեցումը:

Այս մարտահրավերը հասցեագրելու ևս մեկ միջոց է ուղղակի տեղական գործողությունների ավելացումը: Ազգային օրենքները փոխելը և վերանայելը կարող են իրատեսական չլինել տեղական և տարածքային իշխանությունների համար, սակայն նրանք կարող են հանդես գալ հաղորդումները երաշխավորող նախաձեռնություններով: Օրինակ, հաղորդումները հնարավոր է խրախուսել տեղական թեժ գծերի միջոցով: Հյուսիսային Մակեդոնիայի Սկոպյե քաղաքի Աերոդրոմ համայնքը ստեղծեց բարեվարքության համակարգ, որն իրագրվում է հաղորդումների մասին, ինչպես նաև նախատեսում իրավախախտումների մասին հաղորդելու թեժ գիծ և համացանցային պորտալ:⁸⁸ Բուլղարիայի Սոֆիա քաղաքն ազդարարման տեղական ծրագրի մեկ այլ օրինակ է (Եվրոպական հանձնաժողովի համաֆինանսավորմամբ), որի նպատակն է բացահայտել

88 Ibid, page 35

կոռուպցիան քաղաքապետարանում:⁸⁹ Նույն օրինակով Բարսելոնայում իսպանական իշխանությունները և ոլորտում ակտիվ ՅԿ-ները համատեղ ուժերով ստեղծել են ազդարարման հարթակ, որը տալիս է անանուն հաղորդման հնարավորություն: «Չակակոռուպցիոն բողոքների արկղ» կոչվող հարթակը հնարավորություն է տալիս կոռուպցիայի մասին հաղորդումներ ներկայացնել ոչ միայն աշխատողներին, այլև քաղաքացիներին՝ միաժամանակ նպատակ ունենալով բարդ տեխնոլոգիական սարքերի միջոցով պաշտպանել նրանց ինքնությունը, և չբացահայտել հաղորդում ներկայացրած անհատին: Ընդհանուր առմամբ, հաղորդումների անանունության հետ մեկտեղ՝ թեժ գծերը և ազդարարման հարթակները կարող են արժեքավոր գործիքներ դառնալ տեղական և տարածքային մակարդակներում՝ ավելացնելով հաղորդում տալու մոտիվացիան, քանի որ անհատներն ավելի քիչ մտահոգություններ կունենան հնարավոր բացասական իրավական և սոցիալական հետևանքների առաջացման հարցում: Սա հատկապես կարևոր է այն երկրներում, որտեղ իշխա-

89 RiskMonitor, RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality, 12 June 2013 (հասանելի է առցանց՝ <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>):

նությունները սովորաբար չեն վայելում վստահության բարձր մակարդակ, երբ հարցը վերաբերում է հաղորդած իրավախախտումների ուղղությամբ միջոցներ ձեռնարկելու իրենց հուսալիությանը:

Պաշտպանության շրջանակ. տեղական և տարածքային իշխանություններն աստիճանաբար ավելի են հիմնվում պետական-մասնավոր գործընկերությունների վրա: Հետևաբար մասնավոր հատվածն իրենց պաշտպանության ռեժիմում չընդգրկող երկրներում (օրինակ՝ Ռուսիան), հաղորդում տվողը, եթե նա մասնավոր ընկերության աշխատակից է, կարող է չստանալ պաշտպանություն: Տեղական և տարածքային իշխանությունները չեն կարող օրենսդրությունը վերանայելով իրավական առումով հասցեագրել այս մարտահրավերը, սակայն իրենց լիազորությունների շրջանակում տեղական գործողության նախաձեռնությունների միջոցով հնարավորություն ունեն ապահովել թեժ գիծ կամ տեղեկացման այլ միջոցներ: Այդուհանդերձ, այս միջոցները չեն կարող հասցեագրել ըստ հատվածների տարբեր վերաբերմունքի խնդիրը և, հետևաբար, կարող են հանգեցնել այնպիսի միջավայրի ձևավորմանը, որը չի խթանում հաղորդումը:

Պաշտպանություն աշխատավայրում. տեղական և տարածքային իշխանությունները, իրենց լիազորությունների շրջանակում ունեն բազմաթիվ լծակներ, որոնք կարող են նպաստել աշխատանքային այնպիսի միջավայրի ստեղծմանը, որտեղ անհատները խրախուսվում են և վստահում պաշտպանական մեխանիզմներին՝ իրավախախտման ցանկացած կասկածի մասին հայտնելու համար: Աշխատավայրում որոշ հիմնական մարտահրավերներ առնչվում են կիրառելի կանոնների իմացությանը և ընթացակարգերի հստակ ընկալմանը: Տեղական և տարածքային իշխանությունները հնարավորություն ունեն խթանել հաղորդումների ներկայացումը՝ ապահովելով հստակ ուղղորդում հանրային շահից ելնելով հնարավոր բացահայտելիք տեղեկատվության տեսակի կոնկրետ սահմանափակումների վերաբերյալ: Օրինակ, այս իշխանությունները պետք է ավելի մանրամասն ուղեցույցներ ունենան մասնագիտական գաղտնիության և պաշտոնական գաղտնիքների վերաբերյալ, որոնց պաշտպանության հարցը կարգավորվում է հատուկ ռեժիմներով: Թեև ազգային անվտանգության գաղտնիքները չեն կարող հանդիսանալ կառավարման այս մակարդակի խնդիրը, սակայն պետք է ապահովել տվյալ երկրի համար հատուկ պաշտպանված տեղեկատվության ուղեցույցներ: Աշխատավայրում պաշտպանության մակար-

դակը բարձրացնելու մեկ այլ տարբերակ է «լռեցնելու» կամ հանրային շահերից ելնելով հաղորդում տալու կամ տեղեկատվություն բացահայտելու իրավունքին կամ կարողությա- նը որևէ կերպ միջամտելու արգելքների վերա- հաստատումը և ֆորմալացումը:

Չաղորդմանը հաջորդող քայլեր. տեղական և տարածքային մակարդակներում հաղորդում- ների հաջողությունն ու արդյունավետությունն ապահովելու հարցում կարևորագույն նշանա- կություն ունեն հաղորդակցման հստակ գործ- ընթացները և հաղորդումներին հաջորդող քայ- լերը: Թեև սա հավասարապես կարևոր է ազ- գային մակարդակում, այն կարող է լուրջ խոչըն- դոտ լինել տեղական մակարդակում, քանի որ առաջացնում է բարեխիղճ լուծման դեֆիցիտ: Տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են անգամ օգնել ազգային մակարդակում պաշտպանությանը, եթե ապահովում են հետ- հաղորդման գործողություններ, որոնք սահմա- նում են հստակ պատճառներ, թե ինչու է կատարվելու կամ չի կատարվելու ներկայաց- ված հաղորդման քննություն, ինչպես նաև հնա- րավորություն է տալիս ազդարարին ուսում- նասիրել և մեկնաբանել պատասխանը և, հետևաբար, հանրային շահերից ելնելով լուծել ենթադրվող իրավախախտման կամ ռիսկի հարցը:

Տեղական ընդդեմ գլոբալի. մեկ այլ լուրջ մարտահրավեր է համատեքստը: Ընթացիկ խնդիրներից շատերը չեն սահմանափակվում տեղական ազդեցությամբ կամ նշանակությամբ, այլ ունեն ավելի լայն հետևանքներ: Օրինակ, բնապահպանական խնդիրների բացահայտումը և դրանց մասին հաղորդումը կարող են ծանր հետևանքներ ունենալ հարևան երկրներում: Հետևաբար, տարբեր տեղական և տարածքային իշխանությունների միջև համագործակցությունը կարող է հնարավոր միջոց հանդիսանալ ավելի արդյունավետ հաղորդման և գործողությունների համար:

ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 444 (2019)

Ազդարարների պաշտպանություն

**Մարտահրավերներ և հնարավորություններ
տեղական և տարածքային իշխանությունների
համար**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2019 թվականի ապրիլի 3-ին

1. Գիտակցելով, որ կոռուպցիան կարող է քայքայիչ ազդեցություն ունենալ հանրային վստահության և կառավարման որակի և արդյունավետության վրա՝ Կոնգրեսը 2016 թվականի հոկտեմբերին կայացած իր 31-րդ նիստին, ընդունեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզը և որոշեց պատրաստել տարբեր թեմաներով գեկույցներ, որոնցից մեկը նվիրված է ազդարարների պաշտպանությանը:

2. Թեև վերջին շրջանում տեղի են ունեցել ազդարարների պաշտպանությանն առնչվող օրենսդրության լուրջ զարգացումներ՝ դրանց մեծ մասը սահմանափակվում է ազգային մակարդակով՝ տեղական և տարածքային իշխանություններին թողնելով անօրինական գործողությունների կասկածների մասին հաղորդելու փոքրաթիվ մեխանիզմներ:

3. Ազդարարները յուրահատուկ դեր ունեն տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում: Ենթադրյալ իրավախախտումներն ավելի հեշտ է բացահայտել ենթազգային մակարդակում, որն ամենամոտն է քաղաքացիներին, քան ազգային մակարդակում: Սա նշանակում է նաև, որ տեղական և տարածքային իշխանություններն առավել խոցելի են կոռուպցիայի տարբեր տեսակների առջև, եթե հաշվի առնենք հանրային ծառայությունների մա-

տուցման ոլորտում նրանց պատասխանատվությունը, որը հարաճուն կերպով հիմնվում է պետական-մասնավոր գործընկերությունների վրա, որին զուգահեռ կատարվում է պետական միջոցների փոխանցում մասնավոր հատվածին:

4. Անանունության և գաղտնիության խնդիրները կարող են առանձնակի մարտահրավերներ առաջացնել տեղական մակարդակում: Բազմաթիվ տեղական համայնքների փոքր չափը սահմանափակում է այն հաղորդման մեխանիզմների ընտրությունը, որոնց միջոցով անհատը կարող է տեղեկացնել անօրինական արարքների կասկածների մասին: Սակայն ելնելով օրենսդրության սահմանափակ շրջանակից, որը հաճախ չի ընդունում անանուն հաղորդումը՝ հանրային շահերին սպառնացող կամ վնասակար տեղեկատվության տիրապետող անհատները հաճախ որոշում են չբացահայտել այն՝ վախենալով իրենց անձի համար բացասական հետևանքներից և աշխատավայրում հնարավոր վրեժխնդրությունից:

5. Գաղտնիության խնդրի առնչությամբ՝ տեղական և տարածքային իշխանությունները արտաքին հաղորդումը պետք է համարեն բացառիկ միջոց, որը կարող է նվազեցնել ազդարարի ինքնությունը բացահայտելու հնարավորությունը:

6. Ազդարարների պաշտպանությունը պարզապես օրենսդրական խնդիր չէ, այլ պահանջում է տեղեկատվության բացահայտման նկատմամբ սոցիալական վերաբերմունքի փոփոխություն, որը հաճախ չի խրախուսում անհատներին հայտնել կարևորագույն տեղեկատվություն, քանի որ նրանք վախենում են հաջորդող հնարավոր բացասական հետևանքներից: Անհրաժեշտ է քայլեր ձեռնարկել կոռուպցիայի դեմ պայքարում ազդարարների կարևոր դերի մասին հանրությանը իրազեկելու համար:

7. Կոնգրեսը, ելնելով վերոնշյալից և նկատի առնելով՝

ա. Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիրը, Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No.173) և Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 174),

բ. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղղորդող սկզբունքների մասին Նախարարների կոմիտեի թիվ (97) 24 բանաձևը,

գ. Ազդարարների պաշտպանության մասին Նախարարների կոմիտեի CM/Rec (2014)7 հանձնարարականն անդամ պետություններին,

Ց. Կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին՝

ա. մշակել և տարածել ազդարարման քաղաքականություն, որը պահպանում է վերը նշված CM/Rec (2014)7 հանձնարարականում սահմանված 20 սկզբունքները,

բ. երաշխավորել ներքին հաղորդման պատշաճ մեխանիզմների ստեղծումը և աշխատակիցների համար՝ կազմակերպության ներսում վստահելի խորհրդականների հետ խորհրդակցելու հնարավորությունը,

գ. ապահովել հատուկ անկախ հաստատությունների գոյությունը, ինչպիսիք են տեղական և տարածքային օմբուդսմենները՝ տեղեկատվության բացահայտումը վերահսկելու, հաղորդմանն ընթացք տալու, ինչպես նաև որպես հաղորդման վերջին ատյան հանդես գալու համար, եթե տեղական և տարածքային մարմինների աշխատակիցները համարում են, որ չեն կարող բարձրա-

ձայնել իրենց մտահոգությունները կազմակերպության ներսում,

դ. ապահովել հաղորդման մեխանիզմների հասանելիությունը իրավախախտման կամ հանցավոր վարքի դեպքերի մասին հաղորդում տալու ցանկություն ունեցող անհատներին՝ հնարավորություն ունենալով մնալ անանուն կամ ապահովելով «կանխարգելիչ պաշտպանություն» վրեժխնդրության դեպքում,

ե. տրամադրել տեղեկատվություն՝

i. այն հանգամանքների վերաբերյալ, որոնց շրջանակում իրավախախտման կասկածների մասին կարելի է հաղորդել կազմակերպության ներսում և դրանից դուրս,

ii. ազդարարներին հասանելի իրավական պաշտպանության մասին,

զ. ապահովել, որ հաղորդման մեխանիզմները, օրինակ՝ տեղեկատվության թեժ գծերը, գոյություն ունենան նաև մասնավոր հատվածի աշխատողների համար, ովքեր մասնակցում են տեղական և տարածքային հանրային ծառայությունների մատուցմանը,

Է. ապահովել, որ հանրային շահերից ելնելով տեղեկություններ բացահայտող անհատները ժամանակին տեղեկացվեն հաջորդող քայլերի մասին, որոնք ձեռնարկվել են ի պատասխան իրենց հաղորդումներին,

ը. քաղաքացիների միջավայրում խրախուսել դրական վերաբերմունք ազդարարման հանդեպ՝ աջակցելով ազդարարման քաղաքականություններին և հրապարակայնացնելով հաղորդմանը հաջորդող քայլերը,

թ. ապահովել, որ իրավախախտման կասկածների մասին հաղորդում տալու ցանկություն ունեցող անհատներին հասանելի լինի արտաքին մարմինների, օրինակ՝ ՅԿ-ների և ազգային միությունների գաղտնի և անվճար խորհրդատվություն,

ժ. իրականացնել ազդարարների պաշտպանության կանոնների և կարգերի արդյունավետության կանոնավոր գնահատումներ:

9. Կոչ է անում տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային միություններին՝

ա. ուղղորդել և օժանդակել տեղական և տարածքային իշխանություններին ազդարարման քաղաքականություններ ընդունելու և իրականացնելու գործում,

- բ. օժանդակել տեղական և տարածքային իշխանություններին պաշտոնյաների և աշխատակիցների համար մշակել և իրականացնել վերապատրաստման ծրագրեր, որոնց նպատակն է բարձրացնել գործող կանոնների ու ընթացակարգերի և կոռուպցիայի դեմ պայքարում ազդարարման դերի մասին իրազեկվածությունը,
- գ. ազդարարման քաղաքականությունների առավելագույն ներդաշնակեցում ապահովելու համար կապ ապահովել կենտրոնական հակակոռուպցիոն մարմինների հետ:

ՅԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 435 (2019)

Ազդարարների պաշտպանություն

**Մարտահրավերներ և հնարավորություններ
տեղական և տարածքային իշխանությունների
համար**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2019 թվականի ապրիլի 3-ին

1. Ազդարարների արդյունավետ պաշտպանությունն այն կարևոր ոլորտներից է, որը Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսն ընդգրկել է 2016 թվականի հոկտեմբերին կայացած 31-րդ նիստին ընդունած կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզի միջոցառումների շարքում՝ համոզված լինելով, որ տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիան սպառնալիք է լավ կառավարման համար և այն խարխլում է հիմնարար ժողովրդավարական արժեքները:

2. Քանի որ ազդարարներին հաճախ հասանելի են տեղեկություններ, որոնք երբեմն չեն կարող բացահայտել բարեվարքության այլ մեխանիզմներ և հաստատություններ, նրանք յուրահատուկ հավելյալ արժեք են հաղորդում ինստիտուցիոնալ երաշխիքներին և կարող են եապես նպաստել կոռուպցիայի դեմ պայքարին՝ խրախուսելով տեղական և տարածքային իշխանությունների ավելի մեծ թափանցիկություն և հաշվետվողականություն:

3. Տեղական և տարածքային իշխանությունները, որոնք պատասխանատու են բազմաթիվ ոլորտներում հանրային ծառայությունների մատուցման համար, կարող են ենթարկվել կոռուպցիայի ավելի մեծ ռիսկերի, քանի որ հաճախ այդ մակարդակում երաշխիքներն ավելի

քիչ են, քան ազգային մակարդակում: Հաղորդումների միջոցով լույս սփռելը հանրային շահերին հակասող գործունեության վրա կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևոր գեներ է այս մակարդակում, որը պետք է խրախուսվի պատշաճ քաղաքականության և իրավական գործիքների միջոցով:

4. Թեև բազմաթիվ անդամ պետություններում այսօր գործում է ազդարարների պաշտպանության օրենսդրություն՝ միշտ չէ, որ այն համադրվում է ազդարարման կառավարման արդյունավետ միջոցներով կամ իրավախախտման կամ հանցավոր վարքի դեպքերի մասին հաղորդում տալու որոշում կայացրած անհատներին պաշտպանելու համարժեք միջոցներով:

5. Միաժամանակ, լրատվամիջոցներում այսպես կոչված «կեղծ լուրերի» միջոցով հանրային կարծիքի մանիպուլյացիաների հարցում հանրային լեզիտիմ մտահոգությունը կարող է օգնել իրավախախտումներում մեղադրվողներին ժխտել այդ կասկածները որպես անհիմն:

6. Հաղորդումների հանդեպ հանրության վերաբերմունքը օրենսդրությունից ավելի դանդաղ փոխվելու միտում ունի: Ազդարարների պաշտպանության վերաբերյալ իրազեկման բարձրա-

ցումը կարող է հանգեցնել հաղորդումների դեպքերի աճին և որպես հետևանք լինել կոռուպցիայի դեմ պայքարի արժեքավոր գործիք:

7. Կոնգրեսը, ելնելով վերոնշյալից և նկատի առնելով՝

ա. Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիրը, Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No.173) և Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 174),

բ. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղղորդող սկզբունքների մասին Նախարարների կոմիտեի թիվ (97) 24 բանաձևը,

գ. Ազդարարների պաշտպանության մասին Նախարարների կոմիտեի CM/Rec (2014)7 հանձնարարականն անդամ պետություններին,

8. կոչ է անում Նախարարների կոմիտեին խրախուսել անդամ պետությունների կառավարություններին և խորհրդարաններին, ինչպես նաև, երբ կիրառելի է, օրենսդրական լիազորություններով օժտված վարչատարածքային միավորներին՝

- ա. ազգային օրենսդրությամբ ապահովել ազդարարների պաշտպանությունը տեղական և տարածքային մակարդակներում և, մասնավորապես՝
- i. դրա կիրառումը ոչ միայն կոռուպցիային առնչվող իրավախախտման կասկածելի դեպքերի, այլև հանրային հետաքրքրությունն ներկայացնող խնդիրների ավելի լայն շրջանակի, օրինակ՝ հանրային առողջապահության և շրջակա միջավայրի հարցերին առնչվող դեպքերում,
 - ii. նախատեսել անանուն հաղորդումների հնարավորություն կամ շնորհի «կանխարգելիչ պաշտպանություն»՝ վրեժխնդրության վտանգին ենթակա անհատներին պաշտպանելու համար,
 - iii. ապահովել հանրային շահերից ելնելով կատարված հաղորդումներին հաջորդող քայլեր,
- բ. ստեղծել ազդարարման մասին օրենսդրության իրականացումը և արդյունավետությունը մշտադիտարկող ազգային մարմիններ, ապահովել պաշտոնատար անձանց մասնագիտական վերապատրաստումը,

- գ. ապահովել, որ ազդարարների պաշտպանությունն ընդգրկի նաև այն անհատներին, ում աշխատանքային պայմանագիրն արդեն ավարտվել է, ինչպես նաև նրանց, ովքեր հաղորդում են կադրային համալրման ընթացքում ձեռք բերված տեղեկատվություն և դեռևս չեն սկսել իրենց աշխատանքը,
- դ. տարածել ազդարարների պաշտպանությունն այն անհատների վրա, ովքեր աշխատում են մասնավոր հատվածում և մասնակցում են տեղական և տարածքային հանրային ծառայությունների մատուցմանը, ինչպես նաև նրանց գործատուներին խրախուսել ներդնել հաղորդման ներքին ընթացակարգեր,
- ե. իրականացնել ազդարարման ազգային քարոզարշավներ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում դրա բացառիկ հավելյալ արժեքը գովազդելու և խնդրի վերաբերյալ իրազեկման մակարդակը բարձրացնելու, ինչպես նաև որոշ երկրներում հանրային շահերից բխող մտահոգությունները չբարձրաձայնելու պատճառ հանդիսացող սոցիալական վերաբերմունքը փոխելու համար,
- զ. խրախուսել այն նախաձեռնությունները, որոնք ազդարարների համար ապահովում

են հաղորդումներ ներկայացնելու լրացուցիչ մեխանիզմներ և աջակցում նրանց,

է. ապահովել, որ սուտ տեղեկատվություն և «կեղծ լուրեր» տարածող անհատներին թիրախելու համար սահմանված որևէ միջոց անփութությամբ չլռեցնի նրանց, ովքեր ցանկանում են բարձրաձայնել իրական մտահոգություններ, և որպես գործիք չօգտագործվի նրանց դեմ վրեժխնդրության նպատակով,

ը. երաշխավորել տեղեկատվության մատչելիություն և գաղտնի խորհրդատվություն այն անհատներին, ովքեր հանրային շահերից ելնելով ցանկանում են բացահայտել տեղեկատվությունը,

թ. ներդնել ազդարարների պաշտպանության կանոնների և կարգերի իրականացումը մշտադիտարկելու ազգային համակարգի արդյունավետության կանոնավոր գնահատումներ,

ժ. աջակցել տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային միություններին՝ իրենց ներկայացրած իշխանությունների միջև ազդարարների պաշտպանության հարցերը համակարգելու և ներդաշնակեցնելու աշխատանքներում:

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

www.coe.int

HYE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման
և համագործակցության գործակալության
ֆինանսական աջակցությամբ: