

Публічна етика

Захист викривачів

Проблеми та можливості для місцевих і регіональних органів влади

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Публічна етика

Захист викривачів
Проблеми та можливості для
місцевих та регіональних
органів влади

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

Англійська версія:

The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government

Французька версія:

La protection des lanceurs d'alerte. Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Відтворення текстів цього видання дозволяється за умови посилання на повну назву джерела, а саме Раду Європи. Якщо тексти планується використовувати з комерційними намірами або для перекладу на одну з неофіційних мов Ради Європи, звертайтеся, будь ласка, за електронною адресою: publishing@coe.int.

Макет та друк: K.I.C.

© Рада Європи, 2019

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ	7
ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ МІСЦЕВИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	
ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА	7
Вступ	10
Викриття на місцевому та регіональному рівнях врядування	16
Правовий захист викривачів у Європі	22
Проблеми та можливості місцевого та регіонального захисту викривачів	64
РЕЗОЛЮЦІЯ 444 (2019)	71
РЕКОМЕНДАЦІЯ 435 (2019)	79

Передмова

Корупція – постійна проблема в усій Європі та наявна в багатьох формах, наприклад у маніпулюванні державними закупівлями, конфлікті інтересів, перенаправленні адміністративних ресурсів для особистих цілей чи збільшення інтересу до певного політичного діяча. Дарма що місцеві та регіональні органи влади користуються більшою довірою, ніж інші рівні державного врядування, там все одно може вона траплятися.

Викривачі часто мають доступ до інформації, яку лише вони можуть виявити і тому, саме вони мають більше значення, ніж механізми інституційного контролю. У схваленому звіті Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи наголошує на необхідності затвердження національного законодавства, що стосується викривачів, насамперед для забезпечення впровадження відповідних норм на місцевому та регіональному рівнях. Політики щодо викривачів повинні не тільки забезпечувати їх правовий захист, але й надавати внутрішні та анонімні канали звітування. Конгрес також заохочує створення спеціальних незалежних установ, таких як місцеві та регіональні

омбудсмени, для контролю та роботи з розкритою інформацією. Буклети із серії «Публічна етика» – частина дорожньої карти Конгресу щодо заходів із запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях. Мета полягає в наданні набору практичних відповідей та інструментів для викликів, що стоять перед місцевою та регіональною владою.

Захист викривачів

Проблеми та можливості для місцевих і регіональних органів влади

Пояснювальна записка

CG36(2019)14final

3 квітня 2019 року

Доповідач: Жосан МЕЄРС, Нідерланди (R, SOC)

Стислий виклад

Розкриття інформації в інтересах суспільства швидко стає критичною запорукою місцевої та регіональної демократії та врядування. Викривачі можуть проводити термінові та дуже необхідні перевірки на місцевому та регіональному рівнях врядування. Дарма що натеper більшість країн ухвалює законодавство щодо захисту викривачів, останній залишається недостатньо розвинутим на місцевому та регіональному рівнях.

У цьому звіті надано огляд питань стосовно викриття, визначено правовий захист викривачів у державах-членах, розглянуто стандарти, надані міжнародними організаціями, а також висвітлено виклики та можливості для місцевого та регіонального захисту викривачів.

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

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

ВСТУП

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

Місцевий та регіональний рівні врядування часто є найважливіші зони, у яких люди можуть розкривати інформацію в інтересах громадськості та сприяти просуванню інтересів своїх громад. Важливі причини роблять місцевий та регіональний рівні врядування незамінними майданчиками для повідомлення. Насамперед з багатьох важливих соціальних питань місцеві та регіональні органи влади найближчі до громадян, коли йдеться про надання державних послуг, зокрема з таких важливих питань, як житло, зайнятість, освіта та охорона здоров'я. Довіру до місцевого й регіонального врядування оцінюють вище,

ніж до врядування на національному рівні¹. Довіра пов'язана зі здатністю і можливістю місцевого та регіонального врядування досягати результатів й управляти підзвітним і прозорим чином.

Попри такий високий рівень довіри, місцеві та регіональні органи влади не застраховані від корупції, і тому повідомлення з боку викривачів на цьому рівні також важливі. Звіти про боротьбу з корупцією демонструють², що остання стала поширеною й постійною проблемою в Європі та становить серйозну загрозу для місцевого і регіонального врядування. Корупцію можна спостерігати в багатьох проявах, як-от державні закупівлі, конфлікт

-
1. З Див. Аліна Мунгуї-Піппіді та ін. (Alina Mungui-Pippidi), Громадська доброчесність та довіра в Європі, Європейський дослідницький центр з питань боротьби з корупцією та побудови держави, Школа врядування Герті, Берлін, 2015 рік, с.12 (доступно за покликанням: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Варто відзначити, що це дослідження виявило, що субнаціональне врядування викликає найбільшу й найстабільнішу довіру на всіх рівнях врядування (разом з національним рівнем та рівнем ЄС).
 2. Гервіг ван Стаа (Herwig van Staa), Комітет з питань врядування, Запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях, Звіт CG31(2016)06pro, 23 серпня 2016 року (доступно за покликанням: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

інтересів, використання адміністративних джерел для приватних чи політичних інтересів посадових осіб тощо³. Важливий спосіб виявлення і викриття таких явищ є розкриття інформації з боку осіб, які мають прямий доступ до цієї інформації і можуть повідомляти про правопорушення. Однак без необхідного юридичного захисту їхні повідомлення можуть обернутися для них важкими наслідками: репресіями, звинуваченнями та в крайньому разі навіть загрозою смерті⁴.

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

3. Там само.

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

Викриття також позитивно впливає на організаційну ефективність, бо воно сприяє організаційному навчанню й розвитку через повідомлення про неправочинні дії. Системи викриття – важливий елемент корпоративного врядування. Деякі компанії, зокрема мультинаціональні компанії, що працюють у корумпованих середовищах, створили системи викриття, як-от гарячі лінії та аналогічні інструменти повідомлення, задля того щоб уможливити інформування з боку працівників⁵.

Декілька досліджень або доповідей були зосереджені на питанні викриття, особливо на місцевому та регіональному рівнях. Важливі звіти регіональних і міжнародних організацій часто не беруть до уваги правила та практики викриття на місцевому й регіональному рівнях

-
5. Майра Мартіні (Maíra Martini). Добрі практики та проблеми для систем викриття в транснаціональних компаніях, «Transparency International», 2015 рік, http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). Див. також: «Transparency International», Захист викривачів у Румунії та Угорщині, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); див. також: Керівні принципи Міжнародної торговельної палати, доступні за покликанням: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

врядування⁶. Нам ще належить повністю зрозуміти, що ж відбувається на місцевому та регіональному рівнях та які проблеми й можливості можна спостерігати на них. Мета пропонованого звіту – посприяти заповненню цих прогалин і запропонувати початкові вказівки стосовно того, що можна зробити для поліпшення становища викривачів на місцевому та регіональному рівнях.

У цьому звіті показано, що спеціальні правила захисту викривачів на місцевому й регіональному рівнях – доволі рідкісне явище. Хоча дедалі більше країн ухвалює законодавство щодо захисту викривачів, правовий захист зазвичай недостатньо розвинений, особливо на місцевому та регіональному рівнях. Для держав-членів, які також члени Європейського Союзу, така правова ситуація зміниться, якщо вдасться ухвалити запропоновану Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу. Ця Директива передбачатиме зобов'язання зі створення механізму внутрішнього повідомлення та подальших заходів для регіональних органів влади в зонах із населенням понад 10 000 чоловік. У звіті пояснюється, що додаткова проблема в місцевому та регіональному

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

контекстах – щораз більша прірва між правилами, які забезпечують захист у державному й приватному секторах, до того ж останній переважно залишається за межами регулювання. Коли захист передбачено на національному рівні, деколи необхідних виконавчих актів та положень не застосовують на місцевому й регіональному рівнях, що призводить до браку захисту для викривачів.

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

Пропонований звіт структуровано так: розділ 2 містить огляд питань, що стосуються викриття на місцевому та регіональному рівнях врядування. Розділ 3 описує правовий захист викривачів у Європі, надаючи детальнішу інформацію про одинадцять держав – членів Ради Європи. У ньому також розглянуто правила й принципи, встановлені міжнародними організаціями. Розділ 4 присвячений

проблемам та можливостям місцевого і регіонального захисту викривачів.

ВИКРИТТЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ ВРЯДУВАННЯ

За минуле десятиріччя зроблено значні зусилля щодо посилення захисту викривачів. Ухвалено більше національних законів, розширено наявний захист, а також випущено відповідні звіти та рекомендації на міжнародному рівні, зокрема Звіт Ради Європи «Захист викривачів» у 2009 році⁷, серію звітів про оцінку Групи держав проти корупції⁸ та звіт спеціального доповідача ООН Генеральній Асамблеї з питань захисту джерел та викриття у 2015 році⁹. Європейська комісія також запропонувала Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення

-
7. Пітер Омцігт (Pieter Omtzigt), Комітет з юридичних питань і прав людини, Захист викривачів, Звіт, Док. 12006, 29 вересня 2009 року (доступний за покликанням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).
 8. Скажімо, див. Сьомий загальний звіт про діяльність GRECO, 2006 рік (доступний за покликанням: <https://whistlework.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).
 9. Спеціальний доповідач ООН Генеральній Асамблеї з питань захисту джерел та викриття, 2015 рік (доступно за покликанням: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

законодавства Союзу¹⁰, саме тепер тривають законодавчі дебати щодо такої Директиви. Отже, значення і важливість викриття почали широко визнавати через різні правові та політичні інструменти.

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

Науково-дослідницька робота, сфокусована саме на місцевому й регіональному рівнях захисту викривачів, недостатньо розвинена, й дослідження в цій галузі нечисленні. Попри це, існують деякі нещодавні важливі напрацювання,

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

які пояснюють структурні аспекти місцевого самоврядування і те, як це, своєю чергою, впливає на захист викривачів. Завдяки опитуванням та іншим методам збору даних також можна отримати більше інформації про те, як управлінські та організаційні аспекти місцевого й регіонального врядування впливають на викривачів та канали розкриття інформації.

Рівень централізації або розмежування між місцевим та центральним урядом – важливий чинник для викриття на місцевому і регіональному рівнях. Зокрема, канали розкриття можуть бути визначені за ступенем розмежування між адміністрацією та політиками в органах місцевого самоврядування, як це показують недавні дослідження в Норвегії. Наприклад, у Законі про місцеве самоврядування 1992 року внаслідок правових змін забезпечено розмежування між адміністративним і політичним персоналами на місцевому рівні врядування в Норвегії. Ці зміни були обумовлені прагненням підвищити прозорість й уточнити сфери відповідальності. Аналіз, який проведено на базі 20 муніципалітетів щодо того, як політики реагують на викриття, показав, що наявність викриття й спосіб його проведення залежить від розмежування на політичному та адміністративному рівнях¹¹. Дарма що це важливі висновки, які варто враховувати й тоді, коли йдеться про інші місцеві органи врядування, доцільно зазначити, що

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

особливості кожної країни також важливі з погляду ефективності застосування аналогічних правил.

Організаційні аспекти в місцевому й регіональному врядуванні також важливі в контексті питання, чи будуть окремі особи розкривати інформацію в громадських інтересах. Скажімо, результати дослідження, під час якого вивчено 1 000 історій викриття, засвідчили, що у Великій Британії органи місцевого самоврядування – одна з шести інституцій, у який найчастіше відбувається викриття¹². Крім того, люди, що обіймають різні посади в організації, схильні використовувати різні шляхи, щоб спробувати висловити свою стурбованість. Наприклад, ті, хто обіймає адміністративні посади, ймовірніше за інших висловлюють свою стурбованість вищому керівництву¹³. Проте це ж саме дослідження показало: що викривач старший, то більша ймовірність того, що його звільнять.

Це особливо актуально, коли викривач перебуває вище в організаційній ієрархії. У тих випадках, коли викривача негайно не звільняють, ймовірність того, що він зазнаватиме переслідувань або блокувань ресурсів більше за інших, залишається великою¹⁴. Крім того, тривожні дані щодо Великої Британії свідчать про те, що у 69 % випадків викриття в місцевих органах влади становище заявника погіршується після першої спроби повідомити

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

13. Там само, с. 16.

14. Там само, с. 22.

про порушення. За другої спроби ця цифра становить 75 %, і викривачі в місцевих органах влади зазвичай звільняються після третьої спроби швидше, ніж в інших секторах¹⁵. В органах місцевого самоврядування більше людей заявили, що нічого не зроблено для розв'язання проблеми, і в цьому секторі ймовірніша наявність низького рівня очікування належного розслідування упродовж усього процесу з моменту порушення питання. Що стосується респондентів, 75 % відзначили, що нічого не робиться після їхньої першої спроби повідомити про порушення, а 79 % зауважили, що заходів не вживають навіть після другої спроби.

Ці цифри насторожують, особливо якщо пам'ятати, що Велика Британія – одна з тих країн, які мають довготривалий досвід у сфері законодавства для захисту викривачів та в яких існує багато НУО, що діють у цій галузі. Проте не можна стверджувати, що ці дані вказують на інші види практики на місцевому й регіональному рівнях, а отже не можна стверджувати, що вони відображають реальну ситуацію щодо викриття на місцевому та регіональному рівнях в інших країнах. Скажімо, у Норвегії понад половина працівників, які зіткнулися з порушеннями, зазвичай спочатку повідомляють про це своєму безпосередньому керівникові¹⁶. Щодо ефективності повідомлень про порушення, 50–71 % респондентів зазначили, що порушення

15. «Public Concern at Work» та Університет Гринвіча, Викриття: історія зсередини – дослідження досвіду 1 000 викривачів, 2013 рік., с. 28.

16. Сківенес (Skivenes) та Трірстад (Trygstad), Викриття в органах місцевого самоврядування, 2016 рік, примітка 12, с. 271.

було повністю усунене або виправлене. Дослідження, які охоплюють представників робочої сили в усій Норвегії, показують, що понад вісім із десяти працівників, які зробили викриття, заявили, що вони зроблять це знову, якщо це необхідно¹⁷. Отже, саме поєднання організаційних, правових і структурних чинників має значення в контексті ефективності викриття і з огляду на те, якою мірою воно може призвести до негативних наслідків для особи, яка подає повідомлення. Необхідні глибші емпіричні дослідження, щоб зібрати практичні дані для складання карти цього розмаїття серед країн.

Інший важливий аспект місцевого й регіонального врядування те, як саме окремі особи подають повідомлення. Особливо в невеликих адміністраціях викривачеві будуть потрібні засоби безпечного повідомлення. У зв'язку з цим у нещодавньому «Звіті про шахрайство й зловживання на виробництві», підготовленому Асоціацією сертифікованих експертів з питань шахрайства, встановлено, що понад половина тих, хто повідомляє про свої підозри, робить це через електронну пошту, і що 14 % усіх повідомлень зроблено анонімно. Це особливо доречно зазначити, бо в тому ж звіті встановлено, що як у Західній, так і в Східній Європі повідомлення від працівників усе ще залишається основним способом виявлення шахрайства як у

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

державному, так і в приватному секторі¹⁸. На завершення варто наголосити, що у звіті підкреслено, що обмеження організацій щодо прийняття анонімних повідомлень може призвести до втрати можливості дізнатися про проблему від осіб, яким щонайменше на початкових етапах незручно розкривати свої особистості через побоювання репресій та інших негативних наслідків.

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ У ЄВРОПІ

2.1. Національні правові системи

У ході опитування, проведеного Парламентською асамблеєю Ради Європи у 2009 році, зроблено висновок про те, що тільки 6 країн мають спеціальні правила щодо захисту викривачів: Бельгія, Франція, Норвегія, Нідерланди, Румунія і Велика Британія¹⁹. Сьогодні, майже десять років потому, кількість країн, які ухвалили закони про спеціальний захист викривачів, зростає до 15.

18. Асоціація сертифікованих експертів з питань шахрайства (2016 рік). Звіт про шахрайство і зловживання на виробництві: глобальне дослідження шахрайства 2016 року, с. 24 (доступно за покликанням: <http://www.acfe.com/rtnn2016.aspx>).

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

Для цілей цього звіту, майже всі держави – члени Ради Європи перевірено з метою оцінити застосовні норми і положення про захист викривачів²⁰. Особливу увагу звернено на місцеві й регіональні рівні врядування, а також на те, які заходи існують на цих рівнях, якщо такі взагалі існують. Понад половина досліджених країн має деякий правовий захист викривачів. Такий захист передбачено спеціальним законодавством щодо захисту викривачів, але також його гарантує трудове, адміністративне або антикорупційне законодавство.

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

Однак це збільшення кількості законодавчих актів про захист викривачів саме собою не означає, що останні повністю захищені з урахуванням обмежень щодо сфери застосування й типу захисту. По-перше, захист усе ще надають фрагментарно для державного і приватного секторів,

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

до того ж останній часто залишається за межами регулювання. По-друге, у багатьох країнах корупція та зловживання владою обмежують захищене розкриття, тому з широкого спектра проблем викривач залишається поза захистом. Також викликає побоювання щодо правової визначеності й обмеження свободи вираження поглядів.

У багатьох країнах закони про захист викривачів постають у контексті законодавчих зусиль щодо посилення державних інструментів у боротьбі з корупцією. Чимало правових систем конкретно стосується повідомлень про корупцію або, скажімо, пов'язує повідомлення, які мають надати викривачі, з антикорупційними органами. Для деяких країн захист конкретно обмежений повідомленнями про корупцію. Наприклад, перше в історії Австрії правове положення, спеціально розроблене для захисту викривачів, було ухвалене в січні 2012 року і додане до Закону про державну службу для захисту державних службовців, які повідомляють про певні злочини своїх керівників або Федеральне бюро боротьби з корупцією. Таке положення ухвалили у відповідь на рекомендації Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO)²¹.

У межах проведеного GRECO оцінення загальних заходів щодо боротьби з корупцією, які застосовують до адміністрації та державних посадових осіб, рекомендовано

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

більш ніж половині членів GRECO, як «старих, так і нових демократій», увести механізм захисту тих викривачів, які сумлінно повідомляють про підозри в корупції, а також захисту від негативних наслідків²².

Лише деякі держави – члени Ради Європи мають особливий захист для викривачів на місцевому або регіональному рівні. Дуже мало країн прицільно розглядають цю проблему у своїх законодавчих актах, і тільки деякі створюють механізми для того, щоб викривачі змогли повідомляти про порушення, як-от гарячі лінії, серед таких держав – Бельгія, Болгарія, Данія, Італія, Іспанія, Швейцарія та Велика Британія²³. Часто такі канали надання інформації встановлюють або управляють ними НУО, що діють у цій галузі, а не місцеві/регіональні органи влади. Отже, з юридичного погляду, канали повідомлення на місцевому та регіональному рівнях або не регламентовані, або не передбачають конкретних правил щодо захищеного розкриття.

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

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

2.2. Інформація щодо різних національних систем

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

2.2.1. Албанія

У червні 2016 року Албанія ухвалила Закон «Про викриття та захист викривачів»²⁴. Це перша комплексна спроба

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

забезпечити захист викривачів у приватному та державному секторах. Передбачено, що реалізація закону буде двоетапна: для державного сектору – з 1 жовтня 2016 року, а потім для приватного сектору – з 1 липня 2017 року.

У законі наведено означення викривачів і викриття, які відповідають передовій міжнародній практиці. Проте означення поняття «викриття» переважно зосереджене на повідомленні про корупцію, без надання ширшої сфери застосування щодо інших видів правопорушень. Отже, хоча сам закон має широку сферу застосування, бо охоплює осіб, які працюють у державному та приватному секторах, зокрема й тих, які більше не працюють, він має обмежену матеріальну сферу, адже зосереджений тільки на корупції. Що стосується повідомлення, закон передбачає створення внутрішніх і зовнішніх каналів розкриття інформації. Приватні структури, які мають понад 100 працівників, і державні структури з персоналом, який нараховує понад 80 осіб, зобов'язані створювати внутрішні підрозділи для повідомлення. Ці підрозділи також несуть відповідальність за розслідування повідомлених випадків. Викривачі можуть безпосередньо повідомляти про порушення до «Вищої інспекції з питань декларації та аудиту активів і конфлікту інтересів». Такий метод повідомлення особливо актуальний тоді, коли приватна або державна організація не може почати розслідування, бо є сумніви щодо того, що вона неупереджена, або існують підстави припускати, що докази можуть бути знищені.

Захист викривачів в Албанії встановлюють у контексті інших правових заходів щодо боротьби з корупцією. Фактично, Закон про захист викривачів спрямований на

усунення деяких недоліків, виявлених унаслідок застосування Закону «Про взаємодію громадськості в боротьбі з корупцією». Останній регулює повідомлення й фіксування корупційних практик, сприяючи участі громадськості у висвітленні корупції та захисту осіб, які повідомляють про корупційні практики з боку державних органів.

Через те що закон про захист викривачів ухвалено недавно, даних про його застосування нема, особливо на місцевому й регіональному рівнях. Проте, якщо порівнювати з місцевим досвідом застосування антикорупційного закону, який також передбачає повідомлення про корупцію і правопорушення, можна відзначити, що впровадження повідомлення досить незадовільне. Особливо варто наголосити на тому факті, що органи місцевого самоврядування не вжили більшості заходів щодо боротьби з корупцією, що впливають із законодавчої бази, і вони мають недостатньо професійних обов'язків для здійснення своїх повноважень та забезпечення дотримання чинного законодавства²⁵.

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

	<p>Відповідний закон: Закон № 60/2006 про викриття і захист викривачів</p>
<p>Закони, які надають захист викривачам</p>	<p>Інше відповідне законодавство²⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Закон «Про взаємодію громадськості в боротьбі з корупцією». ▶ Трудовий кодекс, у який 2008 року внесено поправки, щоб забезпечити захист працівників, які повідомляють про корупцію від необґрунтованих санкцій. ▶ Закон про державних службовців, який дає державним службовцям право не підкорятися незаконним наказам, але не забезпечує захисту від репресій, якщо вони таки не підкорилися. ▶ Закон про запобігання конфліктові інтересів, який дозволяє розкривати інформацію державним органам регулювання або повідомляти її через зовнішні канали, як-от медіа. ▶ Адміністративно-процесуальний кодекс, який дозволяє будь-якій особі подати скаргу на будь-який адміністративний акт і дає державним службовцям право вимагати скасування або зміни акта.

Крім того, впровадження законів і ухвалення необхідних підзаконних актів на місцевому й регіональному рівнях в

26. Аржан Дирміші (Arjan Dyrmishi), Еліра Гроні (Elira Hroni), Еґест Ґйокутай (Egest Gjokutaj), Інститут демократії та посередництва, Захист викривачів в Албанії: оцінка законодавства й практики, листопад 2013 року (доступно за покликанням: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistleblowers_final_tetor-nentor_2013_anglisht.pdf).

Албанії становило проблему, як це висвітлено в доповідях Європейської комісії про хід виконання²⁷. У зв'язку з цим виникають питання, що стосуються захисту викривачів, хоча стосовно цього законодавчого акта не передбачено додаткових заходів щодо такого захисту. Не менш важливий для правозастосування соціальний контекст для викривачів в Албанії. Зокрема зазвичай існує низький рівень соціальної підтримки для викривачів, до того ж ця практика ще не регулярна або нормалізована. Опитування, проведене для регіону Західних Балкан, у який увійшла Албанія, показує, що з-поміж більше ніж 7000 чоловік, опитаних у всьому регіоні, тільки близько третини відзначили, що викриття прийнятні, і кожен шостий чоловік стверджував, що викривачі повинні бути покарані за свої дії²⁸. Таке соціальне ставлення до викриття пов'язане зі слабкою функцією перевірки судових органів і загальним низьким рівнем довіри до державних установ,

27. Див.: Європейська комісія, Європейська політика сусідства й переговори про розширення, Ключові документи – Албанія (доступно за покликанням: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

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

особливо в разі масштабної антикорупційної діяльності, наслідками якої стають необхідні санкції²⁹.

2.2.2. Бельгія

31. Правовий захист викривачів на федеральному рівні в Бельгії набув чинності 4 квітня 2014 року³⁰. Бельгія – перша країна, де регіональний захист викривачів існував ще до ухвалення національного законодавства. З 2004 року у фламандській адміністрації чинні положення про викривачів, а також омбудсмен забезпечує зовнішній канал зв'язку та захист для тих, хто не може надати повідомлення на своєму робочому місці. Фламандський парламент ще більше посилив ці положення у своїй постанові 2012 року³¹. Процедура захисту викривачів також викладено в

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

30. Див. першоджерело закону (доступно за покликанням: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

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

постанові омбудсмена, яка була ухвалена 1998 року і оновлена 2014-го³².

Що стосується каналів повідомлення, працівники можуть звертатися до різних каналів і уповноважених контактних осіб, щоб повідомляти про випадки правопорушень, зокрема до своїх керівників, «Audit Vlaanderen» (відділ внутрішнього аудиту фламандських урядових органів) і «Spreekbuis». Останній – центральний контактний пункт, створений фламандською владою, проте він діє як незалежний і орієнтований на добросовісність та добробут працівників. У «Spreekbuis» працюють «підготовлені професіонали й фахівці, які знають, як поводитися в разі дуже емоційних дзвінків і повідомлень, які вони отримують»³³. Крім «Spreekbuis», існує колцентр 1700, до якого громадянськість може звернутися для повідомлення про дії фламандських органів влади. Скажімо, 2017 року в колцентр 1700 надійшло 1 042 708 дзвінків, електронних листів і повідомлень через чат³⁴.

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

33. Там само, с. 134.

34. Там само, с. 137.

2.2.3. Чеська Республіка

У Чеській Республіці захист викривачів розглядають як важливий інструмент у широкому колі антикорупційної діяльності, що спирається на антикорупційну політику уряду й План дій 2015 року – важливі стратегічні документи. Законодавство, однак, забезпечує захист лише частково, бо заходи щодо ухвалення спеціального закону вдало не закінчилися. У період 2007–2010 років Міністерство внутрішніх справ у співпраці з організацією «Transparency International Czech» доклали зусиль щодо забезпечення захисту викривачів. Однак зазначається, що:

«Складність у розмежуванні спеціалізованого характеру рекомендацій, необхідних для лінії повідомлення/викриття, і загальних юридичних послуг відповідно до правил державних закупівель призвела до того, що цю послугу повністю припинено»³⁵.

2014 року був створений Урядовий комітет з питань боротьби з корупцією для забезпечення координувальної та консультативної функції щодо цього питання. Конкретна пропозиція щодо законодавства та обговорення тривають з 2013 року, а нова пропозиція перебуває на стадії реалізації з 2015-го³⁶. Проте спеціального закону про захист викривачів ще не ухвалили. У державному секторі Закон про державну службу 2014 року захищає

35. Анна Маєрс (Anna Myers) і Петр Леєр (Petr Leyer), Можливі функції Центру з питань викривачів у Чеській Республіці, 2015 рік, с. 30.

36. Там само.

працівників, коли вони повідомляють про порушення. Впроваджувальна постанова набрала чинності 2015 року і передбачає, що кожне міністерство зобов'язане забезпечити закриті ящики, у яких можуть розміщуватися повідомлення державних службовців, які хочуть повідомити про порушення³⁷.

Крім Закону про державну службу, положення, що передбачають принаймні деякий ступінь часткового захисту викривачів, містяться в Трудовому кодексі, Адміністративно-процесуальному кодексі та Кримінальному кодексі. Що стосується Закону про державну службу, то він забезпечує правовий захист й анонімність державних службовців, які повідомляють про випадки корупції або незаконних дій своїх колег на державній службі. Проте для державних службовців існує «обов'язок мовчати», і не ясно, як це зобов'язання узгоджується із захистом викривачів. Ця проблема, поміж іншими чинниками, – причина того, що на практиці лише деякі державні службовці подали повідомлення про незаконні дії³⁸. До того ж у разі наявності такого повідомлення, як показує недавнє дослідження в Чеській Республіці та чотирьох інших країнах, Польщі, Словаччині, Угорщині та Естонії, низький рівень інституційної підтримки змушує людей шукати інші засоби для

37. Постанова уряду № 145/2015 Зб. щодо заходів, пов'язаних з повідомленням про підозри в незаконному поводженні на державній службі.

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

повідомлення про небезпечне, неетичне або незаконне поведіння³⁹.

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

2.2.4. Естонія

В Естонії не існує спеціального захисту викривачів. Проте вона ратифікувала міжнародні документи, які вимагають певної форми захисту для тих, хто повідомляє про порушення, як-от Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією і Конвенцію про цивільне право. Вона також

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

член Конвенції ООН проти корупції, Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом.

З 2013 року Естонія ухвалила Закон про боротьбу з корупцією, який передбачає захист працівників державного сектору в разі повідомлення про корупцію⁴⁰. Цей закон встановлює обов'язок працівників державного сектору повідомляти про корупцію, неетичну або протиправну поведінку, а також встановлює дисциплінарні заходи, якщо цього обов'язку не дотримуються⁴¹. Проте, здається, це єдиний напрямок захисту, і приватного сектору до нього не внесено, хоча зазначено, що державні посадовці, які висвітлюють питання приватного сектору, отримують вигоду від захисту⁴². Хоча Закон про трудовий договір забороняє несправедливе звільнення, неясно, чи можна в таких випадках використовувати цей тип захисту.

Недавні дослідження також вивчали практику повідомлення в Естонії. Дослідження, яке охоплює 40 інтерв'ю з викривачами, засвідчує результати, які викликають

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

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

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

стурбованість. З отриманих повідомлень дізнаємося, що розслідування проводили приблизно щодо 80 % випадків і лише 30 % цих розслідувань були завершені або привели до якоїсь дисциплінарної відповідальності⁴³. Інший важливий аспект – той, що всі опитані викривачі хотіли залишитися анонімними через серйозні побоювання негативних наслідків, якщо їхня особа стане відома. Цей страх виправданий, якщо взяти до уваги те, що широка громадськість в Естонії негативно ставиться до викриття і поширеніша думка, відповідно до якої проблеми належить розв'язувати в межах організації або установи⁴⁴. Насправді це не тільки питання соціального сприйняття або соціального тиску, найпевніше, велику стурбованість викликає той факт, що згідно з наявними даними кожен п'ятий викривач втратив роботу⁴⁵. Скажімо, місцевий випадок викриття у зв'язку з неналежним керуванням муніципальною власністю та державними закупівлями в місті Нарві призвів до того, що всі троє залучених викривачів втратили робочі місця. Насправді цілий відділ у місцевому уряді розформовано через таке повідомлення.

43. Ленка Франкова (Lenka Franková), 3 нами про нас, Захист викривачів у чеському контексті і якщо порівняти з іншими країнами, 2016 рік (доступно за покликанням: https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

44. Там само, с. 15.

45. Там само, с. 19.

2.2.5. Франція

У Франції створено новий закон про захист викривачів, ухвалений у кінці 2016 року та відомий як «Sapin II»⁴⁶. Цей закон не повністю присвячений захистові викривачів, але передбачає положення про тип повідомлень і питання, які можуть бути висвітлені в повідомленнях викривачів. Відзначено, що закон – це відповідь на міжнародну критику щодо зауваженого «невиразного ставлення» Франції до боротьби з корупцією⁴⁷. Звернено увагу також на те, що під час перших дебатів у Франції про захист викривачів у 2005 році для багатьох профспілок захист викривачів виглядав як «сторонній» захід та як система, на яку впливає США через закон Сарбейнса–Окслі (SOX, 2002 рік), на шкоду профспілкам і на користь інвесторів⁴⁸.

46. Див. першоджерело закону французькою мовою: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00033558528&dateTexte=20170616>.

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

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

До ухвалення закону «Sapin II» згадки про захист викривачів були розкидані в різних положеннях. Передбачені законом засоби захисту викривачів існують у питаннях щодо дискримінації, домагань, корупції, серйозного ризику для здоров'я населення або навколишнього середовища, а також у кримінальних справах⁴⁹. Отже, «Sapin II» спрямований на стандартизування фрагментованої правової бази для захисту різних типів розкриття інформації в громадських інтересах. Проте «Sapin II» не всеосяжний, і далі продовжують звучати критичні думки стосовно того, що він не охоплює розкриття інформації, яка має медичний характер і захищена від розголошення законом, а також інформації, пов'язаної з розвідкою/національною безпекою. Останній захист щодо таємниць у питаннях безпеки був відзначений як серйозний недолік закону, особливо через те, що останній передбачає кримінальну відповідальність за репресії проти викривачів⁵⁰, але розкриття національних таємниць може призвести до кримінального переслідування. Отже, «Sapin II» не розплутує плетива з наслідків і засобів захисту, доступних для викривачів.

Якщо говорити про обсяги захисту, то «Sapin II» надає захист викривачам, «незацікавленим» особам, що щиро повідомляють про порушення закону своїх роботодавців або відповідні судові чи адміністративні органи. Експерти також

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

50. Див. примітку 49 вище.

критикували канали повідомлення, бо закон зобов'язує спочатку повідомляти прямого чи непрямого керівника, і якщо за таким повідомленням не вжито ніяких належних дій (або в разі серйозної та неминучої небезпеки, чи коли виникають незворотні ризики), повідомлення може бути скероване до судового чи адміністративного органа або представника професійної групи; у крайньому разі повідомлення можна зробити в медіях.

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

На додаток до захисту державного сектору, «Sapin II» передбачає захист приватного сектору і вимагає від компаній забезпечити внутрішні правила щодо викривачів. Зокрема, компанії з понад 500 працівниками й доходами не менше ніж 100 млн євро повинні розробити політику та процедури дотримання. Постанова № 2017-564, ухвалена у квітні 2017 року, містить подальші вказівки щодо

застосування закону. У ній зазначено, що роботодавці повинні визначати відповідний правовий інструмент для висловлення занепокоєння, але немає необхідності запроваджувати гарячу лінію або будь-який інший електронний засіб повідомлення.

2.2.6. Німеччина

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

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

Вторинне законодавство також надає деякі положення, за допомогою яких передбачено захист. У липні 2016 року з метою захисту викривачів ухвалено новий закон про Федеральний орган фінансового нагляду. Будь-яка фізична особа може надати інформацію про порушення правових актів, які перебувають під наглядом Федерального органу

фінансового нагляду, через онлайн-портал. Важливо відзначити, що таку інформацію можна надавати анонімно, у протилежному разі Федеральний орган фінансового нагляду зобов'язаний захищати особистість людини, яка надала повідомлення. Особи, що повідомляють цей фінансовий орган, не захищені від репресій, звільнення або переслідування. Натомість основний захист стосується особистості людини, яка повідомляє про порушення, і постає як засіб, який не дозволяє, щоб така особа зазнала негативних особистих наслідків.

Необхідність у цьому законодавстві обумовлено кількома випадками накладення штрафів на німецькі компанії й органи влади у зв'язку з такими фактами викриття, які не були взяті до уваги. Зокрема, повідомлено про те, що «Deutsche Bank» зрештою виплатив штраф розміром 52,6 млн євро Комісії з цінних паперів і бірж США, щоб врегулювати звинувачення після того, як три колишні працівники повідомили, що організація ввела в оману спільноту інвесторів, збільшивши вартість свого похідного портфеля під час фінансової кризи. Аналогічним чином 2013 року Гарі Деділектіс (Gary DeDilectis) звернувся до суду зі скаргою проти «Deutsche Bank» у США після того, як його звільнили за те, що він повідомив, що «Deutsche Bank» стягнув більшу плату зі своїх клієнтів, не повідомивши їх про це⁵¹.

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

Інший законодавчий акт, який передбачає певну форму захисту, – Закон про забезпечення зайнятості, який конкретно не стосується викривачів, але регулює випадки несправедливого звільнення⁵². Крім того, відповідно до Закону про державних службовців, останні особливо захищені в разі повідомлення про порушення, але тільки коли йдеться про питання корупції⁵³.

У Німеччині судова практика також становить важливе джерело Закону щодо захисту викривачів, хоча прецедентне право не можна назвати повністю послідовним. 2001 року рішення Федерального конституційного суду передбачало, що звільнення порушує основоположну загальну свободу дій і принцип верховенства права, коли його здійснюють через те, що хтось виступав свідком для державного обвинувача і, отже, не виконував нічого, крім свого громадянського обов'язку⁵⁴. До того ж суд постановив, що таке звільнення також буде порушенням закону в разі добровільного повідомлення в правоохоронні органи, принаймні якщо викривач діяв сумлінно, припускаючи наявність кримінального злочину, який скоїв, скажімо,

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

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

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

його роботодавець⁵⁵. Проте експерти відзначають, що в подальших рішеннях 2003 і 2006 років Федеральний трудовий суд постановив, що працівник може спочатку повідомляти про порушення тільки внутрішньо, а якщо такого внутрішнього повідомлення не було, звільнення буде законне, окрім винятків, коли внутрішнє роз'яснення необґрунтоване. Однак остання умова і принцип розпливчаті, а отже не забезпечують правової визначеності для викривача. Тому під час розв'язання питання про те, чи буде обґрунтоване розкриття інформації зовнішнім чином та коли воно буде обґрунтоване, судова система використовує підхід з урахуванням конкретних обставин кожної ситуації.

2.2.7. Угорщина

В Угорщині діє спеціальний законодавчий захист викривачів, який набув чинності 2014 року⁵⁶. Законодавство забороняє репресії проти таких викривачів у приватному й державному секторах, які розкривають неетичну або незаконну поведінку, пов'язану з обміном державних грошей чи майна. Важливо, що це законодавство застосовують до центральних і місцевих органів влади, воно встановлює електронну систему викриття, якою управляє

55. Гвідо Штрак (Guido Strack), Викриття в Німеччині; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf.

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

уповноважений з основоположних прав⁵⁷. Що стосується приватного сектору, компанії можуть – але не зобов'язані – створювати внутрішню систему викриття. Однак, якщо компанія вирішила встановити систему викриття, вона повинна зробити це відповідно до вимог закону. Немає даних про те, чи встановлюють компанії ці системи в Угорщині, а якщо й роблять це, то невідомо, чи дійсно такі заходи відповідають законодавству.

З боку процедури повідомлення, кожен працівник роботодавця може подати повідомлення в систему або під своїм ім'ям, або анонімно, однак роботодавець має право відмовитися від розслідування випадків, про які повідомлено анонімно⁵⁸. Працівник, що подає повідомлення, повинен чітко заявити про свою сумлінність у поданому повідомленні. Щодо працівника, який надав повідомлення, існує зобов'язання, яке полягає в тому, що такого працівника мають поінформувати про результати розслідування і вжиті заходи для усунення заявлених порушень.

Однак щодо ефективності закону на практиці можуть виникати сумніви через ставлення суспільства до викриття. У дослідженні, проведеному «Transparency International

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

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

Hungary», дані показують, що 70 % угорців не повідомлятимуть про корупцію, бо існує поширена думка про те, що жодного заходу на таке повідомлення не вживатимуть, а також через панування атмосфери страху перед репресіями⁵⁹.

2.2.8. Нідерланди

Положення про захист викривачів ухвалено 2009 року в державному секторі. Дарма що нема законодавства щодо приватного сектору, профспілки разом з роботодавцями розробили Кодекс практик, який повинен регулювати поведінку роботодавців та працівників⁶⁰. Окрім того, у жовтні 2012 року відкрито Консультаційний центр для викривачів (Adviespunt Klokkenluiders) з метою надання незалежних юридичних консультацій та виконання функцій аналітичного центру з питань політики, який створено на підставі указу про тимчасові дії.

Оцінку «Adviespunt Klokkenluiders» проведено в середині 2014 року, також внесено правові зміни щодо створення

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

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

Палати викривачів (Huis voor Klokkenluiders), яка на сьогодні має постійну правову основу. Остання має три основні функції: давати поради, проводити розслідування і дослідження⁶¹. Цей орган дуже виразно характеризує такий тип країни, яка робить серйозні зусилля з надання підтримки викривачам не тільки за допомогою правових інструментів, а й через спеціалізовані органи, які мають потенціал та досвід для серйозного розв'язання питання щодо викривачів. Однак на практиці Палата викривачів здебільшого залишалася неактивною і не стала центром забезпечення захисту та підтримки, як це планувалося.

Ще одна важлива особливість системи повідомлення в Нідерландах полягає в тому, що вона заохочує конфіденційність. Коли люди звертаються до Палати викривачів, вони не порушують правил лояльності щодо свого роботодавця, хоча винятки застосовуються в питаннях національної безпеки та зобов'язань професійної таємниці⁶². Скажімо, у звітах за 2015 рік відзначено, що 85 % викривачів, які повідомили про порушення, зазнали несприятливих наслідків через подання повідомлення⁶³.

61. Див. детальніше: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>.

62. Анна Маєрс (Anna Myers) і Петр Леєр (Petr Leyer), Можливі функції Центру з питань викривачів у Чеській Республіці, 2015 рік, с. 19.

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

2.2.9. Норвегія

Норвегія володіє сильними засобами захисту викривачів, а також однією з найпередовіших практик викриття й високою ефективністю подальших заходів щодо поданих повідомлень⁶⁴. 2004 року внесено поправки в Конституцію Норвегії з метою зміцнити право на свободу вираження поглядів, разом з правом вільно висловлюватися перед адміністрацією. Будь-яке законне обмеження такої свободи повинно бути визначене законом й обґрунтоване.

На рівні вторинного права, розділ 2 Закону про умови праці (2005 року, зі змінами, внесеними 2015 року)⁶⁵ захищає викривачів у державному й приватному секторах від репресій та передбачає компенсацію. Станом на березень 2017 року захист викривачів дістав подальше посилення завдяки Законові про умови праці, бо захист викривачів тепер поширюється і на працівників за контрактом⁶⁶.

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

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

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

Окрім того, підприємства, у яких працюють десять або більше осіб, зобов'язані підготувати повідомлення. Цей закон також передбачає розширене положення про конфіденційність, спрямоване на те, щоб зробити закон безпечнішим, коли йдеться про оповіщення державних органів. Деякі експерти, однак, вказують на якісь прогалини щодо захисту викривачів у Норвегії, як-от брак у законодавстві означення «викриття», а також згадки про зовнішні канали розкриття інформації. Проте емпіричні дослідження показують, що Норвегія загалом гарантує безпечне середовище для повідомлення та що викривачі подаватимуть повідомлення знову в майбутньому, якщо це необхідно.

2.2.10. Польща

У Польщі можна спостерігати посилення підтримки захисту викривачів, і дослідження, яке провели 2016 року профспілки та роботодавці як у приватному, так і в державному секторах, дозволило зробити висновок про те, що механізми звітності були позитивно сприйняті як ефективні інструменти для керування внутрішніми ризиками⁶⁷. Тривають дискусії про законодавство щодо захисту викривачів у Польщі, і в листопаді 2017 року міністр спеціальних служб висунув пропозицію. Розділ 9 цієї законодавчої пропозиції стосується правил і процедур захисту викривачів, які також уперше в Польщі містять означення викривача

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

як «будь-якої особи, яка вірогідно повідомляє про підозрюваний злочин або злочини».

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

Експерти також відзначили, що пропонований закон «підриває довіру громадськості, може бути використаний правоохоронними органами для того, щоб встановити нагляд за роботодавцями, що порушуватиме принципи соціального співіснування й свободи заняття бізнесом»⁶⁸. Багато організацій висловили критику щодо цієї пропозиції. «Transparency International» зазначає, що пропоноване законодавство серйозно обмежує захист викривачів як

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

у державному, так і в приватному секторі⁶⁹. Міжнародна мережа викривачів скерувала прямий лист до уряду Польщі, зазначивши, що ці положення не відповідають передовим міжнародним стандартам, разом з останньою резолюцією ПАРЄ 2015 року та рекомендацією щодо поліпшення захисту викривачів, правовою практикою Європейського суду з прав людини відповідно до статті 10 Європейської хартії з прав людини та CM/Rec (2014)7 Ради Європи від 30 квітня 2014 року про захист викривачів.

2.2.11. Швейцарія

Швейцарія не надає спеціального захисту для викривачів⁷⁰, і відзначено, що вона «кам'яниста місцевість» для викривачів⁷¹, бо ця держава – домівкою для багатьох

69. Секретаріат «Transparency International», Пропоноване законодавство про «прозорість» у Польщі має бути пересмілене й переглянуте, 3 листопада 2017 роки (доступно за покликанням: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

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

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

багатонаціональних компаній. Пропозиція від 2013 року стала частиною поточних обговорень, але її не ухвалено до листопада 2017 року⁷².

З 2011 року стаття 22а(5) Федерального закону про персонал⁷³ захищає працівників федерального уряду від недоліків у сфері праці в разі повідомлення про «порушення», а стаття 34с передбачає компенсацію в разі звільнення. Федеральний закон про персонал не поширюється на регіональний або місцевий рівень. Кантони (округи) і комуни несуть відповідальність за створення своїх систем викриття. З 2003 року працівники федеральної адміністрації можуть повідомляти про підозри в порушеннях, зокрема пов'язаних з корупцією, до незалежного державного органу – Федерального ревізійного управління (Federal Audit Office, FAO). FAO – вищий орган фінансового нагляду Швейцарії, і хоча управління офіційно входить до складу Федерального департаменту фінансів, воно незалежне і підпорядковується лише конституції та закону.

Що стосується каналів розкриття, викривач може розкрити інформацію органам прокуратури або органам нагляду чи FAO. Закон не передбачає порядок, відповідно до якого належить повідомляти, тому працівник може

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

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

вільно вибирати між цими різними каналами. Важливий аспект регіонального управління той, що систему викриття у Швейцарії вважають децентралізованою. У різних кантонах є внутрішні органи для повідомлення, й експерти з питань боротьби з корупцією відзначають, що така система цінна. Отже, створення централізованого органу для повідомлення вважають недоречним для захисту викривачів у Швейцарії.

2.2.12. Загальні риси й недоліки проаналізованих національних законів

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

З юридичного боку, в розглянутих країнах зазвичай нема орієнтації на місцевий або регіональний примусовий захист. Окрім того, країни не доклали значних зусиль для гарантування наявності додаткових необхідних правил на

місцевому та регіональному рівнях під час забезпечення захисту на національному рівні. Часто нема необхідних положень для реалізації національних правил, а отже ефективність національних правил на місцевому й регіональному рівнях може викликати сумніви.

Не всі проаналізовані закони дають означення ключових термінів «викриття» й «викривач». Коли говорити про особистий захист, то більшість законів обмежує сферу свого застосування працівниками державного сектору, тоді як з погляду матеріальної сфери основну увагу, якщо не цілковиту, нерідко звернено на корупцію. Канали повідомлення в усіх розглянутих законодавствах також не чіткі, і деякі вимагають обов'язкової попередньої наявності внутрішнього повідомлення, після якого з'являється можливість зовнішнього повідомлення. Крім того, нема ясності щодо того, чи існує гарантія конфіденційності. До подання анонімних повідомлень зазвичай не заохочують, до того ж у деяких ситуаціях можуть навіть відмовити в розслідуванні анонімних повідомлень. Подекуди інформатори зобов'язані заявити, що повідомлення складено сумлінно, як-от в Угорщині⁷⁴.

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

2.3. Рада Європи: правила, принципи і судова практика

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

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

не забезпечують надійного або всеосяжного захисту в разі викриття, вони дійсно слугують поштовхом до вжиття заходів з боку країн, просуваючи питання захисту.

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

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

У звіті GRECO зауважила, що самий лише факт, що національне законодавство передбачає положення, за яким посадові особи не можуть зазнавати дисциплінарного покарання або бути звільненими з посади в разі подання повідомлення, – недостатній захід. Натомість необхідно, щоб країни розглянули «тонші види каральних заходів» і

гарантували, що посадові особи не підпадатимуть під їх дію. Окрім того, у звіті, відповідно до найкращих міжнародних стандартів, також зроблено наголос на необхідності визначеності та ясності в процедурах повідомлення, яких повинні дотримуватися посадові особи. Інший важливий елемент звіту GRECO – питання диференціації та необхідності конфіденційності й анонімності щодо повідомлення. У доповіді вказано на те, що надання самої лише можливості конфіденційного повідомлення буде недостатньою умовою для повного захисту викривачів від актів відплати. Особливо в тому разі, коли посадова особа може бути визначена за типом інформації, яку розкрито, тож украй важливо передбачити можливість анонімного повідомлення. Цей аспект звіту актуальний для інформаторів на місцевому й регіональному рівнях врядування, на якому може бути легше визначити особу, яка розкриває інформацію.

Комітет з юридичних питань і прав людини у 2009 і 2015 роках зробив подальші значні зусилля з оцінення та поліпшення захисту викривачів у Європі⁷⁵. Попередній звіт показав, що поняття викриття на той час було маловідоме і що не існує загального означення для терміна «викривач», до того ж у деяких країнах таке поняття, як воно відомо англійською мовою, не має еквівалента, як-от в Естонії, Польщі та Туреччині. У той час тільки Румунія ухвалила законодавчий акт з конкретним означенням⁷⁶.

75. Комітет з юридичних питань і прав людини, Захист викривачів, 2009 рік, ПАРЕ, Док. 12006. Звіт до Комітету з юридичних питань і прав людини, Покращення захисту викривачів, 2015 рік, ПАРЕ, Док. 13791.

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

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

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

- (a) громадський інтерес, пов’язаний з розкриттям інформації;
- (b) вірогідність інформації, яку розкривають;

- (c) збитки (у разі їхньої наявності), що були завдані владі внаслідок такого розкриття інформації;
- (d) мотив дій працівника, що повідомив;
- (e) з огляду на обов'язок працівника виявляти стриманість щодо свого роботодавця, чи було оприлюднення інформації крайнім заходом після розкриття керівникові або іншому компетентному органі;
- (f) суворість накладеної санкції.

З моменту ухвалення 2008 року рішення у справі «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) ЄСПЛ розглянув низку справ, у яких поставали питання щодо викриття⁷⁷. Скажімо, у справі «Гайніш проти Німеччини» (*Heinisch v. Germany*) Суд застосував критерії, які були встановлені раніше, і постановив, що зовнішнє повідомлення виправдане, якщо внутрішні скарги були неефективні⁷⁸.

77. 9 лютого 2009 року, справа № 4063/04, «Марченко проти України» (*Marchenko v. Ukraine*); ЄСПЛ, 26 лютого 2009 року, справа № 29492/05, «Кудешкіна проти Росії» (*Kudeshkina v. Russia*); ЄСПЛ, 21 липня 2011 року, справа № 28274/08, «Гайніш проти Німеччини» (*Heinisch v. Germany*); ЄСПЛ, 18 жовтня 2011 року, справа № 10247/09, «Сосіновська проти Польщі» (*Sosinowska v. Poland*); ЄСПЛ, 8 січня 2013 року, справа № 40238/02, «Букур і Тома проти Румунії» (*Bucur and Toma v. Romania*); ЄСПЛ, 21 жовтня 2014 року, справа № 73571/10, «Матуз проти Угорщини» (*Matúz v. Hungary*); ЄСПЛ, 22 жовтня 2009 року, справа № 69519/01, «Пасько проти Росії» (*Pasko v. Russia*).

78. Див. пункт 71–92.

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

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

У минулому році в Європейському Союзі висунуто ряд різних ініціатив, що стосуються можливого ухвалення спеціального закону ЄС про захист викривачів. У травні 2016 року Зелені/Європейський вільний альянс Європейського парламенту представили проєкт Директиви про захист викривачів, який ґрунтувався на статті 153 Договору про функціонування Європейського Союзу з метою охоплення захисту працівників як у державному, так і в приватному секторі⁷⁹. У червні 2016 року набула чинності Директива ЄС про комерційну таємницю, що подає викриття як

79. Див.: Віджіленка Абазі (Vigjilenca Abazi) та Альберто Алеманно (Alberto Alemanno), Правові елементи пропозиції, Проєкт Директиви про захист викривачів у державному й приватному секторах у Європейському Союзі, 4 травня 2016 року (доступно за покликанням: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

виняток з правового режиму захисту комерційної таємниці⁸⁰. У своїй Робочій програмі 2017 року⁸¹ Європейська комісія вказала, що, можливо, буде запропонований законодавчий акт про захист викривачів після вивчення правових питань, що стосуються компетенції ЄС у цій галузі. У березні 2017 Комісія відкрила процес громадських консультацій щодо можливого законодавчого акта про захист викривачів⁸².

У квітні 2018 року Європейська комісія запропонувала Директиву про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу⁸³, що встановлює мінімальні стандарти гармонізації захисту викривачів у певних ділянках компетенції ЄС. Пропозиція, що міститься в пояснювальній записці, вказує на значущість викривачів у разі повідомлення на місцевому рівні, особливо в контексті того, що стосується «повідомлення про незаконно надану [державну] допомогу та інформування про те, коли

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

81. Робоча програма Комісії на 2017 рік, Забезпечення захисту, уповноваження й оборони в Європі, COM(2016) 710 final, 26 листопада 2016 року, с. 12 (доступно за покликанням: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

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

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

[державну] допомогу використовують не за призначенням»⁸⁴. Окрім того, у пояснювальній записці наголошено на важливості забезпечити дотримання правил державних закупівель, а отже «зобов'язання щодо впровадження внутрішніх каналів повідомлення має поширюватися на всі державні юридичні особи на місцевому, регіональному та національному рівнях, пропорційно до їхнього розміру»⁸⁵.

Важливо, що з боку сфери дії пропонованої Директиви і зобов'язань щодо створення внутрішнього повідомлення та подальших заходів, стаття 4(б) передбачає таке зобов'язання для регіональних адміністрацій і департаментів, а також муніципалітетів з населенням понад 10 000 чоловік. Якщо запропонована Директива буде ухвалена, а чинне положення залишатиметься незмінним на етапі внесення поправок у законодавчий процес, усі держави – члени ЄС, які також держави – члени Ради Європи, будуть неодмінно зобов'язанні встановити обов'язкові внутрішні канали та процедури повідомлення й вжиття подальших заходів щодо таких повідомлень у місцевому та регіональному врядуванні. Отже, якщо Директиву ухвалять, вона стане найсильнішим з наявних прямих зобов'язань для місцевого й регіонального врядування щодо забезпечення каналів повідомлення для інформаторів і матиме

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

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

величезний потенціал для забезпечення захисту на місцевому та регіональному рівні. Якщо говорити про матеріальне охоплення Директиви, то її застосовують до тих сфер права, які входять до компетенції Європейського Союзу, конкретніше в таких сферах: державні закупівлі; фінансові послуги, запобігання відмиванню грошей і фінансуванню тероризму; безпека товарів; безпека на транспорті; охорона навколишнього середовища; ядерна безпека; безпека харчових продуктів і кормів, здоров'я та добробут тварин; охорона здоров'я населення; захист споживачів; захист конфіденційності й особистих даних, а також безпека мережевих та інформаційних систем. Як видно з цього переліку, багато ділянок, які охоплює пропонує Директива, – питання, що становлять прямий інтерес, і прерогатива місцевих та регіональних органів влади.

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

ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

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

Внутрішнє повідомлення: виходячи з судової практики ЄСПЛ, особа зобов'язана докласти зусиль, щоб зробити внутрішнє повідомлення в межах організації, де вона працює і має підозри щодо скоєння правопорушення. Ці зусилля належить показати до того, як особа почне публічно розкривати інформацію, якщо вона хоче дістати захист, бо суд зазначив, що це один з елементів, необхідних для призначення захисту для особи. Практика також показує, що люди переважно повідомляють внутрішньо. Скажімо, дослідження, яке проведене «Public Concern at Work» у співпраці

з Університетом Гринвіча та яке охопило тисячу випадків, показало, що люди здебільшого внутрішньо повідомляють свого роботодавця, і хоча вони можуть повідомляти про проблему двічі, проте рідко повідомляють про неї втретє, якщо досі не були вжиті будь-які заходи⁸⁶. Однак наявність правових вимог для внутрішнього повідомлення може становити особливу проблему на місцевому рівні через ймовірну меншу адміністрацію. Коли місцеві адміністрації складаються тільки з кількох департаментів, для особи важко спочатку повідомити про порушення внутрішньо, а в тому разі, коли таке повідомлення все ж стається, проте не закінчується ніякими заходами для усунення зазначеного занепокоєння, людині важко продовжувати працювати в такому середовищі. Отже, варто розглянути питання про те, щоб призначені для повідомлень установи були зовнішні щодо місцевої адміністрації.

Анонімне повідомлення: можливість анонімного повідомлення дуже актуальна на місцевому й регіональному рівнях. Аналогічно до питань, пов'язаних з внутрішнім повідомленням, навіть тоді, коли особи не стикаються з серйозними наслідками, кількісно менше робоче оточення може бути складнішим середовищем для повідомлення про підозрювані порушення. Якщо особа зобов'язана завжди розкривати свою особистість, коли хоче зробити повідомлення, навіть у разі передбаченого захисту конфіденційності, такі

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

обставини розкриття все ще можуть бути стримувальним чинником для людини через серйозні наслідки, які можуть виникнути через повідомлення, як-от звільнення, репресії, вороже робоче середовище. Якщо у виразити думку, існує відмінність між конфіденційністю (коли особистість викривача відома органам влади, якого викривач повідомляє про порушення) і анонімністю (де особистість викривача повністю невідома). Проте надання можливості анонімно повідомляти про порушення для осіб на місцевому й регіональному рівнях може зумовити складнощі, бо багато національних законів не передбачає захисту анонімних повідомлень. Коли такий варіант не припустимий для місцевого й регіонального рівнів, можна було б розглянути можливість надання так званого «превентивного захисту», який, наприклад, передбачено в законодавстві Боснії і Герцеговини і який гарантує захист осіб, що зазнають репресій⁸⁷.

Підвищення рівня довіри: чіткі процедури повідомлення підвищують рівень довіри всередині робочого середовища, а також зміцнюють довіру до місцевого й регіонального врядування загалом. Брак довіри та ненадійність каналів повідомлення часто вказуються серед причин, через які люди взагалі не повідомляють про порушення, навіть якщо вони мають підозри або інформацію про таке. Скажімо, недавні

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

дослідження показують, що як в Албанії, так і в «Колишній Югославській Республіці Македонії» люди не довіряють офіційним каналам повідомлення. Для розв'язання цих проблем місцеві й регіональні адміністрації могли б працювати над заснуванням місцевих заходів та ініціатив, щоб розширити можливості для безпечного повідомлення.

Місцеві заходи: у багатьох державах-членах існує безліч законів, і часто нема юридичної ясності щодо положень, які варто застосовувати. Наприклад, закон може надати державному службовцеві право не підкорятися незаконним наказам, але не забезпечує йому захисту від переслідування⁸⁸. Один з важливих кроків, які могли б зробити місцеві та регіональні органи влади, – перегляд таких законів, бо вони належать до місцевого й регіонального рівнів та забезпечують більшу ясність й узгодженість, а також визначають, які заходи захисту будуть застосовуватися в цьому контексті.

Інший спосіб розв'язання цієї проблеми – пряміша місцева діяльність. Хоч зміна й перегляд законів на національному рівні можуть виявитися неможливими для органів влади на місцевому та регіональному рівнях, вони, проте, можуть виступати з ініціативами щодо забезпечення повідомлення. Скажімо, обнадійливе повідомлення може бути отримане через місцеві гарячі лінії. Муніципалітет Аеродром, один з муніципалітетів Скоп'є, «Колишня Югославська Республіка Македонія», створив систему доброчесності, яка передбачала інформування про повідомлення, а також гарячу лінію

88. Blueprint for Free Speech, Захист викривачів у Південно-Східній Європі: огляд законів, практик та останніх ініціатив, Регіональна антикорупційна ініціатива, 2015 рік.

та інтернет-портал для повідомлення про порушення⁸⁹. Інший приклад – проєкт місцевого викривача, створений у Софії, Болгарія (спільно фінансований Європейською комісією) з метою викриття корупції в міській адміністрації⁹⁰. Аналогічним чином, у Барселоні іспанська влада спільно з активними неурядовими організаціями на місцях створила платформу для викриття, яка дозволяє зберігати анонімність під час повідомлення. Ця платформа, під назвою «Anti-Corruption Complaint Box» (Ящик для скарг проти корупції), дозволяє не тільки працівникам, а й будь-якому громадянину повідомляти про корупцію за одночасного прагнення захистити свою особу через використання складних технологічних пристроїв для запобігання відстеженню тих, хто подає повідомлення. Загалом ці гарячі лінії і платформи для викривачів у поєднанні з можливістю анонімно повідомляти про порушення можуть стати цінним інструментом на місцевому та регіональному рівнях для посилення стимулів щодо повідомлення, бо в людей буде менше побоювань стосовно негативних правових і соціальних наслідків, які можуть виникнути. Це особливо актуально в тих країнах, де офіційні органи зазвичай не мають високого рівня довіри щодо надійності опрацювання заявлених порушень.

89. Blueprint for Free Speech, Захист викривачів у Південно-Східній Європі: огляд законів, практик та останніх ініціатив, Регіональна антикорупційна ініціатива, 2015 рік, с. 35.

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

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

Захист на робочому місці: місцеві й регіональні органи влади мають у своєму розпорядженні безліч прерогатив, які можуть сприяти створенню робочого середовища, у якому люди вмотивовані й довіряють механізмам захисту, а отже готові повідомляти про будь-які підозрювані порушення. Деякі з основних проблем на робочому місці стосуються знання застосовних правил та повної ясності процедур. Місцеві й регіональні органи влади мають можливість поліпшити практику повідомлення, надавши чіткі вказівки щодо конкретних обмежень на тип інформації, яку можна розкривати в громадських інтересах. Скажімо, ці органи повинні мати докладніші вказівки щодо професійної та, загальніше, державної таємниці, яку захищено відповідно до спеціальних режимів. Хоча секрети національної безпеки не можуть бути проблемою на цих рівнях врядування, належить надати вказівки щодо захищеної

інформації, специфічні для цієї країни. Інший спосіб посилення захисту на робочому місці – повторення й формалізація заборон на «зав'язування язика» або будь-яке втручання в право чи можливість повідомляти або розкривати інформацію в громадських інтересах.

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

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

Резолюція 444 (2019)

Захист викривачів

**Проблеми та можливості для місцевих
і регіональних органів влади**

Обговорено та ухвалено Конгресом

3 квітня 2019 року

1. Усвідомлюючи руйнівний вплив, який корупція може чинити на суспільну довіру, а також на якість та ефективність державного врядування, Конгрес на своїй 31-й сесії в жовтні 2016 року затвердив план дій щодо боротьби з корупцією і вирішив підготувати доповіді на кілька тем, зокрема щодо захисту викривачів.

2. Дарма що останнім часом відбулися істотні законодавчі зміни в галузі захисту викривачів, вони здебільшого обмежені застосуванням лише на національному рівні, унаслідок чого місцеві й регіональні органи влади мають обмежену кількість механізмів для повідомлення про підозрювані незаконні дії.

3. Викривачі відіграють унікальну роль у місцевому та регіональному врядуванні. Передбачувані порушення закону легше виявити на субнаціональному рівні, найближчому до громадян, ніж на національному. Це також означає, що місцеві та регіональні органи влади особливо вразливі до різних видів корупції, з огляду на їхню відповідальність за надання державних послуг, яка дедалі більше ґрунтується на партнерських відносинах між державним і приватним секторами та супроводжується переданням державних ресурсів приватному секторові.

4. Питання анонімності та конфіденційності можуть становити особливі проблеми на місцевому рівні. Невеликий розмір/штат багатьох місцевих органів влади обмежує вибір каналів інформування, які окремі особи обирають для повідомлення про підозрювані незаконні дії. Проте через обмежену сферу застосування законодавства, яке часто не визнає анонімного інформування, фізичні особи,

що володіють інформацією, яку можна вважати загрозовою або шкідливою для громадських інтересів, часто ухвалюють рішення не розголошувати її, побоюючись негативних особистих наслідків і можливого переслідування на робочому місці.

5. Що стосується питання конфіденційності, місцеві та регіональні органи влади повинні розглядати зовнішнє інформування як крайній захід, що може знизити ймовірність розкриття особи викривача.

6. Захист викривачів – це не тільки питання законодавства; необхідно також змінити ставлення суспільства до розкриття інформації, що часто не дозволяє людям повідомляти важливу інформацію через побоювання можливих негативних наслідків. Необхідно вжити заходів для інформування громадськості про важливу роль викривачів у боротьбі з корупцією.

7. У світлі сказаного вище Конгрес, беручи до уваги:

- a. Програму дій Ради Європи проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 173) та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 174);
- b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією»;
- c. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту викривачів;

8. Закликає місцеві та регіональні влади держав – членів Ради Європи:

- a. розробити й поширити політику інформування про порушення, дотримуючись 20 принципів, викладених у згаданій вище рекомендації СМ/Rec(2014)7;
- b. гарантувати створення відповідних внутрішніх каналів інформування та можливість для працівників звернутися по пораду до конфіденційних консультантів у своїй організації;
- c. забезпечити існування незалежних призначених інституцій, як-от місцеві та регіональні омбудсмени, для контролю й опрацювання розкриття інформації, а також для того, щоб виступати останнім засобом інформування, якщо місцеві та регіональні працівники не матимуть змоги висловити свої стурбованості внутрішньо;
- d. забезпечити, щоб особи, які прагнуть повідомити про випадки неправочинних дій або правопорушень, мали доступ до каналів інформування, які дозволили б їм зберегти анонімність або запропонували б варіант «превентивного захисту» в разі переслідування;
- e. надати інформацію:
 - i. про обставини, за яких можна повідомити про підозру в скоєнні правопорушення як всередині, так і за межами організації;
 - ii. про правовий захист викривачів;
- f. забезпечити наявність каналів інформування, таких як інформаційні гарячі лінії, для осіб, що працюють у

приватному секторі та які беруть участь у наданні місцевих і регіональних державних послуг;

- g.* забезпечити своєчасне інформування осіб, які розкривають інформацію в громадських інтересах, про подальші заходи, вжиті у відповідь на їхнє повідомлення;
- h.* заохочувати позитивне ставлення громадян до інформування про порушення шляхом пропаганди політики викриття й поширення інформації про подальші дії;
- i.* забезпечити для осіб, які розглядають можливість повідомлення про передбачувані випадки правопорушень, доступ до конфіденційних та безплатних консультацій від зовнішніх органів, таких як НУО та національні асоціації;
- j.* увести в практику періодичні оцінювання ефективності норм і правил щодо захисту викривачів.

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

- a.* скеровувати місцеві та регіональні органи влади на впровадження й здійснення політики викриття, а відтак допомагати їм у такій діяльності;
- b.* надавати допомогу місцевим та регіональним органам влади в розробленні й проведенні навчальних програм для посадових та службових осіб з метою підвищення обізнаності щодо наявних правил і процедур та ролі викриття в боротьбі з корупцією;

с. підтримувати зв'язок з центральними антикорупційними установами, щоб забезпечити максимальну гармонізацію політики щодо викривачів.

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

Рекомендація 435 (2019)

Захист викривачів

**Проблеми та можливості для місцевих
і регіональних органів влади**

Обговорено та ухвалено Конгресом
3 квітня 2019 року

1. Ефективний захист викривачів – одна з ключових ділянок, над якою Конгрес місцевих і регіональних органів влади погодився працювати в межах своєї дорожньої карти заходів щодо боротьби з корупцією, ухваленої на його 31-й сесії (жовтень 2016 року), бо переконався в тому, що корупція становить загрозу для належного врядування на місцевому та регіональному рівнях і підриває фундаментальні демократичні цінності.

2. Через те що викривачі часто мають доступ до такої інформації, яку іноді не можна виявити за допомогою інших механізмів доброчесності та силами установ, вони становлять унікальну додаткову цінність для інституційних гарантій і можуть зробити істотний внесок у боротьбу з корупцією, сприяючи більшій прозорості та підзвітності в місцевих та регіональних органах влади.

3. Місцеві та регіональні органи влади, що відповідають за надання державних послуг у багатьох секторах, можуть зазнавати більшого ризику корупції, бо часто на місцях існує менше гарантій, ніж на національному рівні. Викриття діяльності, яка не відповідає громадським інтересам, за допомогою повідомлення – важлива зброя в боротьбі з корупцією на цьому рівні, яку необхідно заохочувати за допомогою відповідної політики та правових інструментів.

4. Хоча в багатьох державах-членах на сьогодні діє законодавство про захист викривачів, воно не завжди підкріплюється ефективними заходами керування викритою інформацією або належним заходами щодо захисту осіб, які ухвалюють рішення повідомити про випадки неправочинних дій або правопорушень.

5. Водночас законне занепокоєння громадськості щодо маніпулювання громадською думкою в медіях через так звані «сфабриковані матеріали» може допомогти тим, кого звинувачують у неправочинних діях, відхилити цю критику як неправдиву.

6. Ставлення громадськості до повідомлення зазвичай змінюється повільніше, ніж законодавство. Зростання рівня обізнаності з захистом викривачів може привести до збільшення кількості повідомлень, а отже стати цінним інструментом у боротьбі з корупцією.

7. З огляду на сказане вище, Конгрес, беручи до уваги:

- a. Програму дій Ради Європи проти корупції, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 173) та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією Ради Європи (ETS № 174);
- b. Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів «Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією»;
- c. Рекомендацію CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів державам-членам щодо захисту викривачів;

8. Пропонує Комітетові міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні органи влади, які мають законодавчі повноваження:

- a. забезпечувати, щоб національне законодавство гарантувало захист викривачів на місцевому та регіональному рівнях, зокрема:
 - i. стосувалося не тільки передбачуваних випадків правопорушень, пов'язаних з корупцією, а й

ширших питань, що зачіпають громадські інтереси, таких як ризики для здоров'я населення або навколишнього середовища;

- ii. передбачало можливість анонімного повідомлення або надання «превентивного захисту» особам, що зазнають переслідування;
 - iii. забезпечувало після розкриття інформації вжиття подальших заходів, які відповідають громадським інтересам;
- b. створити на національному рівні установи для моніторингу втілення та ефективності законодавства щодо викриття й забезпечення професійного підготування державних посадових осіб;
 - c. забезпечити, щоб захист викривачів поширювався також на тих осіб, що вже не працівники, а також на тих, хто розкриває інформацію, отриману в процесі роботи, і хто ще не розпочав своєї роботи;
 - d. поширити захист викривачів на осіб, які працюють у приватному секторі та беруть участь у наданні місцевих і регіональних державних послуг, та заохочувати їхніх роботодавців впроваджувати процедури внутрішнього повідомлення;
 - e. проводити національні кампанії з питань викриття, щоб просувати унікальну додаткову перевагу викриття в боротьбі з корупцією і підвищувати поінформованість про це питання, а також поборювати соціальні погляди, які в деяких країнах не дозволяють фізичним

особам повідомляти про своє занепокоєння щодо громадських інтересів;

- f.* заохочувати ініціативи, які пропонують додаткові канали повідомлення та підтримку викривачів;
- g.* забезпечити, щоб будь-які заходи, вжиті щодо тих, хто спекулює брехнею у вигляді «сфабрикованих матеріалів», не призвели до небажаного мовчання тих осіб, які хочуть висловити щире занепокоєння, або не були використані як засіб протидії їм;
- h.* гарантувати доступ до інформації та конфіденційних консультацій особам, що розглядають можливість розкриття інформації в громадських інтересах;
- i.* запровадити періодичні оцінювання ефективності національної правової бази для контролю за виконанням правил і положень про захист викривачів;
- j.* підтримувати національні асоціації місцевих та регіональних органів влади в їхній роботі щодо координації і гармонізації захисту викривачів між органами влади, які вони представляють.

Корупція в багатьох своїх формах негативно впливає на довіру населення та якість врядування в Європі, зокрема на місцевому та регіональному рівнях. Через те що викривачі мають інформацію, яку лише вони можуть виявити, саме вони мають більше значення, ніж механізми інституційного контролю.

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи схвалив звіт щодо захисту викривачів, який підкреслює необхідність затвердження національного законодавства для забезпечення практичної реалізації на місцевому та регіональному рівнях їх захисту. Під час імплементації має бути передбачене створення внутрішніх та анонімних каналів звітування, а також спеціальних незалежних установ, таких як місцеві та регіональні омбудсмени, для контролю та роботи з розкритою інформацією.

UKR

www.coe.int

Рада Європи – провідна правозахисна організація континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є одночасно члени Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, відповідальна за зміцнення місцевої та регіональної демократії в усіх 47 державах-членах. Складається з двох палат – Палати місцевих влад та Регіональної палати – та трьох комітетів, до складу яких входять 648 виборних посадових осіб, що представляють понад 200 000 місцевих та регіональних влад.