

ALTERNATYVA TYLĖJIMUI

PRANEŠĖJŲ APSAUGA DEŠIMTYJE EUROPOS VALSTYBIŲ

PROJEKTO APŽVALGA

Pranešėjų vaidmuo yra gyvybiškai svarbus demaskuojant korupcijos, sukčiavimo ir neūkiškumo atvejus bei siekiant išvengti nelaimių, kylančių dėl aplaidumo arba sąmoningo įstatymų pažeidimo. Pranešėjų įsikišimas padėjo atskleisti slepiamą informaciją apie SŪRS (sunkaus ūmaus respiracinio sindromo) ir kitas pavojingas ligas, Kinijoje grasinusias milijonams žmonių. Pranešėjų dėka išaiškinti korupcijos bei nepotizmo atvejai Europos Komisijoje, taip pat pavyko išvengti ekologinių nelaimių JAV.

Dauguma pranešėjų, siekiančių apsaugoti viešąjį interesą, save pastato į itin rizikingą padėtį. Viešai kalbėdami apie savo vadovų, kolegų, verslo partnerių ar klientų klaidas, jie rizikuoja savo darbo vieta, pajamomis ir asmeniniu saugumu. Tačiau vietoje to, kad būtų išgirsti ir gerbiami už drąsą, dauguma pranešėjų susiduria su abejingumu ar nepasitikėjimu, o jų pranešimai deramai nenagrinėjami. Pranešėjai dažnai pasmerkiami metų metams bylinėjimosi, kovai už savo teises ar už tinkamą atskleisto įvykio tyrimą. Pasekmės – sveikatos sutrikimai, depresija, ankstyvas pasitraukimas iš darbo.

Tuo pat metu pranešėjų svarba kovoje su korupcija yra vis plačiau pripažįstama. Tarptautines konvencijas pasirašiusios šalys įsipareigoja įdiegti atitinkamus įstatymus (norminius aktus?), į ką atsižvelgia vis daugiau vyriausybių, pasiruošusių pritaikyti reikalaujamus reguliavimus. Kaskart daugiau kompanijų, viešųjų institucijų ir ne pelno siekiančių organizacijų įdiegia pranešėjų veiklą reglamentuojančius mechanizmus, užtikrinančius efektyvų rizikos valdymą ir saugias bei atskaitingas darbo vietas.

Teisinės sistemos gali būti esminės įtvirtinant šią praktiką, tik tuo atveju, jei užtikrina visišką pranešėjo apsaugą, atitinkamą ir nepriklausomą tolimesnį atskleisto atvejo tyrimą. Turint omenyje, jog pranešėjai dažniausiai būna organizacijų vidaus darbuotojai, pirmieji gali aptikti pažeidimus, pačiose organizacijose funkcionuojanti vidinė pranešimo sistema būtų efektyviausia rizikos valdymo priemonė.

Siekiant prisidėti prie efektyvesnės pranešimo sistemos ir pranešėjų apsaugos mechanizmų Europos Sąjungoje įdiegimo, ši ataskaita skirta įvertinti pranešėjų apsaugos įstatymus, strategijas ir praktiką dešimtyje Europos valstybių. Šioje ataskaitoje pranešimo sąvoka apibrėžiama kaip „(organizuoto?) nelegalaus, amoralaus ar neteisėto organizacijos narių (buvusių ar esamų) elgesio (*under control of their employers*) atskleidimas asmenims ar organizacijoms, kurios yra įgalios šį veiksma paveikti“.

Ataskaitoje remiamasi giluminio (*in-depth*) tyrimo, atlikto Airijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Estijoje, Italijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Rumunijoje, Slovakijoje ir Vengrijoje, rezultatais. Taip pat apžvelgiami pranešimą reglamentuojantys įstatymai bei egzistuojančios pozityvios praktikos. Pranešime išskiriami trūkumai, galimybės ir priegios būdai efektyvių pareiškėjų apsaugos mechanizmų įdiegimui dešimtyje minėtų Europos valstybių.

SVARBIAUSIOS TYRIMO IŠVADOS

Tyrimu nustatyta, kad ataskaitoje minimose dešimtyje valstybių pranešimą reglamentuojantys įstatymai yra fragmentuoti (nevienalyčiai, nesudaro visumos) ir mažai veiksnūs. Nėra vientisos, visapusiškos teisinių normų struktūros, išskyrus Rumuniją, kurios pranešėjų

apsaugos įstatymas apima tikrai viešąjį sektorių. Lietuvoje ir Vengrijoje išsamūs įstatymo projektai šiuo metu yra svarstomi.

Kultūriniai ir politiniai faktoriai sudaro rimtų kliūčių efektyviai pranešėjų apsaugai. Dešimtyje Europos sąjungos valstybių, dauguma kurių yra Vidurio Rytų Europoje ir susiduria su buvusio Rytų bloko(?) slaptosios policijos sistemos palikimu, todėl čia vis dar egzistuoja neigiamų „pranešimo“ veiksmo ir sąvokos supratimo aspektų.

Egzistuoja bendras valios keistis ir efektyviai įgalinti pranešimo mechanizmus, trūkumas. Pranešimo veiksmas gali būti anuliuotas kitais įstatymais, kurie draudžia informacijos sklaidimą. Daugelyje valstybių šmeižto ir diskreditacijos reguliavimo mechanizmai pranešėjus iš tiesų sulaiko nuo nusikalstamų įvykių atskleidimo. Dėl egzistuojančios teisinės prievolės pranešti apie korupcijos, sukčiavimo ir kitų nusikaltimų atvejus, nepakankama pranešėjų apsauga ir adekvačių tyrimo kontrolės mechanizmų nebuvimas, asmenį, įtariantį organizacijoje vykstant ar įvykus įstatymo pažeidimą, dažnai pastato į dviprasmišką padėtį.

Egzistuojančios teisinės nuostatos nepadedą tinkamai apsaugoti pranešėjų. Jos nėra adekvačios kalbant apie problemos išryškinimą, tinkamų pranešimo kanalų sukūrimą, apsaugos užtikrinimą ir tyrimo eigos kontrolės (*follow-up*) procedūrų įveikimą. Jos taip pat negali užtikrinti efektyvių sankcijų už praneštus pažeidimus. Egzistuojantys apsaugos mechanizmai dažniausiai kyla iš darbo kodeksų. Tačiau priklausomybė nuo nacionalinės darbo teisės reiškia tai, kad tik formalūs darbuotojai gali pasinaudoti teisiškai saugia pareiškimo galimybe (*Have some form of recourse*). Konsultantai, darbuotojai pagal sutartį, trečiųjų šalių atstovai, tiekėjai ir kiti asmenys tokiu atveju nėra ginami įstatymo.

Kompensavimo už (*retaliation*) strategijos skirtingose šalyse įvairuoja. Daugiausiai jos apsiriboja kompensacija už atleidimą iš darbo, nors keletas valstybių į įstatymus yra įtraukusios apdovanojimo už atskleistus pažeidimus galimybes.

Nors vidiniai pranešimo mechanizmai prieinami ir viešojo sektoriaus, ir privačių kompanijų darbuotojams, o tinkamus pranešimo mechanizmus linkstama diegti tarptautinėse ir ypač valstybinėse įmonėse, tačiau trūksta prieinamos informacijos apie jų procedūras, efektyvumą ir rezultatus. Ten, kur susiję kodeksai ir nuostatos yra aiškūs, pranešimo mechanizmai dažniausiai apsiriboja vidiniais kanalais, todėl nepavyksta pasiekti pranešimus priimančių išorinių institucijų ar įstaigų. Tais atvejais, kai liudijimai apie nusikaltimą išreiškiami anonimiškai, jie labai retai (apskritai) pradedami nagrinėti.

Nei vienoje iš dešimties minėtų valstybių nefunkcionuoja sistemiška demaskuojančių pranešimų registravimo praktika, nei kaupiami duomenys apie tai, kiek tokių atvejų pasiekė teismą. O dėl duomenų trūkumo nėra įmanoma nustatyti, pranešimo viešosios naudos arba nustatyti, kokio dydžio nuostoliai patiriami neatskleidus sukčiavimų.

REKOMENDACIJOS

Turint omenyje, kad pareiškimas siejamas su neigiamomis konotacijomis, ir dėl politinės valios trūkumo, būtina skleisti informaciją apie esminę pranešėjų rolę atskleidžiant įstatymų pažeidimus.

Idealiu atveju, turėtų būti sukurta vientisa, išsami teisinė struktūra, garantuojanti pranešėjų apsaugą. Tokia struktūra turi apimti ir viešąjį, ir privatų sektorių. Ji turi būti aiškiai ir efektyviai atskaitinga (?), turėti užtikrintas proceso sekimo (?) procedūras, užtikrinančias nepriklausomos peržiūros ir apeliacijos mechanizmus, užtikrinti adekvačios kompensacijos galimybę nukentėjusiems pranešėjams.

Iš vadovaujančiųjų (?) darbdavių reikalaujama sukurti efektyvius vidinio pranešimo kanalus ir proceso kontrolės (*follow-up*) mechanizmus. Šie mechanizmai yra efektyvi sukčiavimo,

korupcijos ir didelio masto neūkiškumo(?) atskleidimo priemonė, veikianti pačios organizacijos viduje, grindžianti kelius pranešėjams reportuoti organizacijos viduje.

Nepriklausoma viešoji organizacija turi užtikrinti sistemiską duomenų kaupimą fiksuojant pareiškimo atvejų skaičių, jų procesų eigą ir rezultatus. Tai suteiktų pradžią įrodymais grįstam monitoringui ir pranešimų peržiūros galimybei kiekvienoje valstybėje ir visoje Europos Sąjungoje.

Turi būti įdiegtos egzistuojančios Jungtinių Tautų Konvencijos Prieš Korupciją (UNCAC) ir Europos Civilinės ir Baudžiamosios Teisės Tarybos Korupcijos Konvencijos aprobuotos atsargumo priemonės. Be to, turi būti įvertinta, ar Europos pareiškėjų apsaugos sistema gali suteikti reikalingą stimulą ES valstybėms narėms išvystyti susijusių norminių aktų (*legislation*) sistemą(?) ir paskatinti efektyvių pranešėjų apsaugos mechanizmų diegimą.

ALTERNATYVA TYLĖJIMUI

PRANEŠĖJŲ APSAUGA DEŠIMTYJE EUROPOS VALSTYBIŲ

IŽANGA

Kuomet vienetai pranešėjų liaupsinami už viešojo intereso gynimą ir neetiško ar kriminalinio elgesio atskleidimą, kiti – absoliuti dauguma žinomų atvejų – nesulaukia nei pripažinimo, nei kompensacijų. Greičiau priešingai, jie susiduria su viktimizacija ir atleidimu iš darbo. Darbdaviai grasina teismu už šmeižtą arba konfidencialumo pažeidimą, ir jiems iš tiesų gali būti pritaikytos baudžiamosios sankcijos. Ekstremaliais atvejais pranešėjai gali susidurti netgi su pavojumi fizinei sveikatai.

Pranešėjai dažnai susiduria su pastangomis nusišluoti bylos faktus arba jų perspėjimai paprasčiausiai atmetami ir ignoruojami. Pavyzdžiui, JAV įvykusio Bernard Madoff nesąžiningai organizuoto rizikos draudimo fondo atveju, nebuvo imtasi jokių veiksmų nepaisant finansų analitiko Harry Marcopoulos pakartotinai reikšto susirūpinimo šiuo klausimu. Galiausiai Madoffo sukčiavimas naudojant (*fake scheme*) investuotojams atsiėjo tūkstančius milijonų JAV dolerių. Oficialus bylos tyrimas atskleidė, kad nuo 1998-ųjų birželio iki 2008-ųjų gruodžio, kuomet Madoff'as prisipažino, JAV vertybinių popierių ir biržų komisija (SEC) gavo šešis svarius skundus, kurie kėlė abejones dėl Madoffo rizikos draudimo fondo operacijų skaidrumo. Visi skundai buvo atmesti. Tyrimo ataskaitos išvados teigia, jog „SEC taip niekada tinkamai ir netyrė Madoffo prekybos ir niekada nesiėmė būtinų priemonių numatyti, ar jis dirbo naudodamasis Ponzi schema. Jei to būtų imtasi bet kuriuo metu nuo 1992-ųjų pradžios iki 2008-ųjų gruodžio, SEC būtų atskleidusi Ponzi schemos naudojimą dar prieš Madoff'ui prisipažįstant.“

Remiantis 360 atvejų iš Europos, Viduriniųjų Rytų ir Afrikos tyrimo duomenimis, 25 procentai atskleistų sukčiavimo atvejų apklaustose įmonėse išaiškėjo būtent pareiškėjų dėka. Tai yra svariausias iš visų veiksnių, įskaitant reguliatorius, auditorius, medią. Kita vertus, kaip parodė apklausos Čekijoje rezultatai, didžioji dauguma apklaustųjų, kurie patyrė ar įtarė apie nusižengimus, šios informacijos niekam neatskleidė.

Nepaisant keršto baimės, pasitikėjimo atsakingųjų struktūrų gebėjimu reaguoti į pranešimus ir vykdyti tinkamą tyrimą trūkumas yra vienas svarbiausių barjerų efektyviai pranešėjų veiklai. Todėl itin svarbu yra ne tik apsaugoti asmenis, pasiryžusius pranešti, bet ir užtikrinti tinkamą, nepriklausimą ir nuoseklų pareiškimo tyrimą. Tokiu būdu ne tik apsaugojami patys pranešėjai, bet ir garantuojamos saugios ir atskaitingos darbo vietos, sumažinama finansinė ir reputacijos rizika, apsaugomas viešasis interesas.

Pareiškėjų pastangos vis labiau įvertinamos kaip ankstyvas alarmino signalas ir efektyvi kovos su korupcija, sukčiavimu ir neūkiškumu priemonė. JT Kovos Prieš Korupciją Konvencija (UNCAC) ir Europos Tarybos Civilinės Teisės Korupcijos Konvencija akcentuoja pranešėjų apsaugos svarbą, taip pat ir OECD, kuri išleido daug rekomendacijų dėl įvairių priemonių, skatinančių pranešėjų apsaugą, įdiegimo. Panašios nuostatos egzistuoja ir daugelyje kitų regioninių susitarimų bei konvencijų.

Nacionaliniame lygmenyje teisinė pareiškėjų apsaugos sistema egzistuoja skirtingose jurisdikcijose, ir daugelis valstybių šiuo metu vysto teisinius (*regimes*), skatinančius pareiškimus ir pareiškėjų apsaugą nuo susidorojimo. Kita vertus, daugelis iš šių nuostatų apribojamos kaip kovos su korupcija priemonės, ir negalioja kitų nusižengimų atvejais. Be to, daugelis egzistuojančių įstatymų yra ribotos veikimo galios (pvz., taikomi tik privačiam sektoriui), o jų galia pareiškimo proceso tęstinumui (*follow-up*) bei šių įstatymų įdiegimui yra dažnai nepakankama.

Privačiąjame sektoriuje Sarbanes-Oxley aktas, priimtas 2002 metais JAV kongrese tapo visuotiniu pareiškimo (teisinio reglamentavimo) kompanijose ir organizacijose etalonu. Jame reikalaujama visoms kompanijoms, esančioms JAV (*Stock Exchange*) sąrašė įdiegti procedūras ir pranešimo apie „abejotinos apskaitos ar audito reikalus“ apsaugos mechanizmus. Vis dėlto pastarieji korupcijos ir korporacinio sukčiavimo atvejai tarptautiniuose ir investiciniuose bankuose parodė, jog Sabanes-Oxley nuostatos nėra pakankama priemonė pažeidimams susekti.

ŠIOS ATASKAITOS TIKSLAS

Šia ataskaita, kuri yra Europos komisijos *co-finansuoto* projekto dalis, įvertina dešimties Europos valstybių vykdomas praktikas bei strategijas. Remiamasi lyginamojo giluminio tyrimo, atlikto 2009 metų kovo–rugpjūčio mėnesiais Airijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Estijoje, Italijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Rumonijoje, Slovakijoje ir Vengrijoje, duomenimis. Tyrimo išvados pridedamos penktame ataskaitos skyriuje. Visas studijas galima rasti Transparency International interneto svetainėje (www.transparency.org). Ataskaitoje naudojamos ir papildomais akademinėms bei praktinėms tyrimams, atliktoms visame pasaulyje, duomenimis.

Svarbu pažymėti, jog šių dešimties valstybių įvertinimas neturėtų būti laikomas reprezentatyviu visai Europos Sąjungai, turint omenyje tai, kad aštuonios iš tiriamaųjų šalių yra buvusios Rytų bloko narės su specifinėmis *autoritarinių(?)* režimų patirtimis ir slaptosios policijos veiklos palikimu. Norint susidaryti bendrą vaizdą apie situaciją visoje Europos Sąjungoje, šie tyrimai turėtų būti papildyti panašių studijų, tyrusių valstybes nares Europos Pietuose bei Vakaruose, medžiaga.

1. KULTŪRINIS IR POLITINIS KONTEKSTAS

Pranešėjas, vietoje to, kad būtų laikomas sektinu pavyzdžiu ir viešojo intereso gynėju, kartais vis dėlto vertinamas kaip pasitikėjimo nevertas žmogus. Šios problemos priežastys tam tikru mastu slypi konflikte tarp lojalumo darbdaviui ir nusikalstamų veiksmų atskleidimo organizacijos viduje. Faktas, kad pranešimai yra ne tiktai viešojo intereso gynimas, bet ir efektyvi rizikos valdymo priemonė organizacijos viduje, yra dažniausiai neakcentuojamas.

1. 1. ŠALUTINĖS „PRANEŠIMO“ REIKŠMĖS

Dešimtyje ES valstybių terminas „pranešimas“ asocijuojamas su informanto (pvz., Airijoje, Čekijoje, Rumunijoje ir Slovakijoje), išdaviko ar šnipu (Bulgarijoje, Italijoje) ir/arba skundiko (Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Vengrijoje) samprata. Daugelyje tiriamų valstybių negatyvūs pranešimo vertinimai yra ilgų metų *autoritarinių(?)* režimų valdžios ir slaptosios policijos tinklų egzistavimo žalos padarinys. Sovietinių režimų metais gana dažniais atvejais asmenys valdžios struktūroms slapta teikdavo informaciją apie kaimynus, bendradarbius, šeimos narius. Kitais atvejais (Airijos ir Italijos pavyzdžiai) panašu, jog vyrauja bendra nepasitikėjimo valdžios institutais tendencija, ir polinkis nepasisakyti viešai prieš savo kolegas ar kaimynus. Šalyse, kurių gyventojų skaičius nedidelis, kaip Estijoje, Latvijoje ar Lietuvoje, artimų bendruomeninių santykių tinklai sukuria svarų iššūkį veiksmingiems pareiškimo mechanizmomis įgyvendinti, ypač skatinant atskleisti abejotino sąžiningumo faktus ar siekiant užtikrinti pranešėjų konfidencialumą.

Toks kultūrinis ir politinis kontekstas sukuria apčiuopiamas kliūtis visapusiškesnei teisei pareiškėjų apsaugos sistemai sukurti. Pavyzdžiui, Estijoje pareiškėjų apsaugos įstatymų priėmimas stipriai stabdomas negatyvių nuostatų, ir nebent įvykus reikšmingiems kultūriniais pokyčiams būtų suvokta teigiama pareiškėjų įtaka apsaugant piliečių saugumą daugelyje sferų – nuo korupcijos iki sveikatos apsaugos. Kaip bebūtų, negatyvios „pareiškėjo“ sąvokos konotacijos tikrai neapsiriboja šalimis, paliestomis autoritarinės praeities.

1. 2. POLITINĖ SISTEMA/STRUKTŪRA

Daugelyje tirtų valstybių egzistuoja bendra tendencija: disonansas tarp valdžios veiksmų ir retorikos kalbant apie kovą su piktnaudžiavimais, tarp kurių paminėtina ir korupcija. Gausybė piliečių teigia, jog jų vyriausybė nededa pakankamų pastangų, kad susidorotų su problema. 2009 metais atliktų apklausų duomenimis, mažiau negu vienas iš dešimties respondentų Bulgarijoje, Čekijoje, Lietuvoje ir Vengrijoje pritaria, kad jų vyriausybės veikla kovojant su korupcija būtų efektyvi. Numatoma, kad Airijos valstybės biudžetui korupciniai nusikaltimai atsieina iki 3 mln.(mlrd.?) eurų kasmet (įskaičiuojant ir įplaukų iš užsienio investicijų netekimą). Nors pranešimas plačiai pripažįstamas kaip efektyvus sukčiavimo ir pareigybinių nusikaltimų indikatorius, bet jį įgalinančių įstatymų priėmimas valdžioje paprastai neskatinamas.

Politinės valios trūkumas kaip nepakankamos pranešėjų apsaugos priežastis fiksuojamas daugelyje iš dešimties tiriamų Europos valstybių. Tačiau kai kuriais atvejais situacija keičiasi: Lietuvoje ir Vengrijoje šiuo metu kaip tik svarstomi išsamių pranešėjų apsaugos įstatymų projektai. Kita vertus, politinė valia apima ne tik įstatymų priėmimą, bet jų įgalinimą veikti ir reikiamų (žmogiškųjų, finansinių ir techninių) išteklių užtikrinimą. Tiktai puikiai parengti įstatymai, kuriuose nustatomi efektyvūs proceso kontrolės bei spaudimo mechanizmai, gali iš tiesų apsaugoti pranešėją ir taip padrašinti kitus piktnaudžiavimo atvejų atskleidimus. Kitu atveju įstatymai gali sukelti netgi priešingą rezultatą, kadangi darbuotojai, tikėdami esantys visiškai apsaugoti nuo galimų represijų, išdrįsta prabilti, ir vis dėlto neišvengia keršto veiksmų.

2. ĮSTATYMAI, STRATEGIJOS IR PRAKTIKA

Dešimtyje ataskaitoje apžvelgiamų valstybių gana sunkiai aptiksime teises sistemas, kurios palengvintų įstatymo pažeidimų atskleidimus. Dauguma valstybių remiasi įstatymų (teisinių aktų?), patenkančių į skirtingus sektorius ir įstatymus, rinkiniu. Kitose valstybėse, išskyrus Rumuniją, kurioje 2004-aisiais priimtas Pranešėjų Apsaugos Aktas (Įstatymu 751), nėra vientisų šių veiksmų reglamentuojančių teisės aktų. Įstatymų priėmimas vis dar nenuoseklus ir orientuojasi praktiškai tik į viešąjį sektorį. Airijoje egzistuoja specifiniai (*sectoral*) kodeksai, skirti pareiškėjų apsaugai, tačiau jie yra nenuoseklūs ir nestandartizuoti.

Daugeliu atvejų nesama autonomiško antikorporcinio ar informacijos laisvę apibrėžiančio teisės akto, kuris aiškiai nustatytų pranešėjo teises ir apsaugos garantijas. Pagal dabartinį teisinį kontekstą, išskiriant Rumunijos atvejį, teisės pranešti (pareikšti skundą) ir būti apsaugotam paprastai numatomos (arba kyla iš) nacionalinių darbo kodeksų, įdarbinimo nuostatų, (valstybės?) tarnautojų reglamentų ir baudžiamųjų kodeksų. Daugumoje tirtų valstybių šie teisiniai aktai neturi aiškiai apibrėžtų (*language*) apie pranešimą, bet numato specialias *de facto* apsaugos priemones. Daugelyje šalių darbo kodeksai numato darbuotojų apsaugą neteisingo atleidimo iš darbo atveju, tuo tarpu baudžiamieji ir administraciniai kodeksai apibrėžia teisę paskelbti apie nusižengimo įstatymui atvejus. Tačiau teisinių pranešėjų garantijų reglamentavimo perleidimas nacionalinei darbo teisei reiškia tai, jog tikrai formaliems darbuotojams suteikiamos teisinės gynybos priemonės. Konsultantai, darbuotojai pagal sutartis, trečiosios šalys, tiekėjai ir kiti asmenys tokiu atveju lieka įstatymo neapginti.

Kuomet pranešėjai liudija teismo procesuose, jie apsaugomi remiantis liudytojų apsaugos įstatymais. Iš studijoje minimų valstybių, du trečdaliai turi vienokius ar kitokius liudytojų apsaugos įstatymus, kai tikrai vienintelė valstybė turi įstatymą pritaikytą konkrečiai pranešėjų apsaugai. Tačiau šie įstatymai ne visuomet pritaikomi, nes pranešėjai dažnai išreiškia įtarimus neturėdami formalių nusižengimo įrodymų, todėl negalėdami ar nesiryždami liudyti. Be to, turint omenyje, kad pranešėjai dažniausiai yra skundžiamos organizacijos darbuotojai, jie susiduria su tokiais specifinėmis kliūtimis kaip priekabiavimas darbe ar atleidimas, ko paprastai negina/neapima liudytojų apsaugos įstatymai. Su panašiais sunkumais susiduriama ir siekiant gauti kompensaciją už atlyginimo, karjeros galimybių praradimą, ir t.t. Liudytojų apsaugos įstatymai šiais atvejais nėra įgalūs užtikrinti adekvačios pranešėjo apsaugos.

Vidiniai darbo kodeksai kai kuriais atvejais pranešėjui suteikia apsaugą netgi nesant adekvačios teisinės struktūros nacionaliniame lygmenyje. Pavyzdžiui, Estijos policijos pajėgos ar įvairios Latvijos ministerijos yra priėmusios nuosavus darbo etikos kodeksus, kuriuose numatoma darbuotojų informavimo apie pareigybinius nusižengimus galimybė, nors abiejose valstybėse nėra įstatymo, plačiau reglamentuojančio pranešimo atvejus.

2. 1. PRANEŠĖJO TEISĖS IR PAREIGOS

Daugelyje nagrinėjamų valstybių korupcijos, sukčiavimo ir kitokių nusikalstamų veikų atveju pranešimas yra privalomas. Slovakijoje privataus sektoriaus darbdaviai, sužinoję apie kito asmens įvykdytą korupcijos aktą ir apie tai nepranešę atitinkamoms valdžios struktūroms, gali būti baudžiami įkalinimu iki trijų metų. Italijos baudžiamasis kodeksas valstybės tarnautojus, atsisakiusius pranešti arba atidėliojančius pranešimą apie jų darbo metu atskleistą nusikaltimą, numato bausti baudomis.

Pranešėjų apsauga turėtų būti logiškas jų pareigos atskleisti (įtarimus apie) nusikaltimą policijai ar baudžiamiesiems organams padarinys.

Tačiau vietoje būtinybės pranešti apie pažeidimus daugelyje valstybių nepakankamos apsaugos priemonės, riboti įstatymai ir silpnas (*policies*) spaudimas asmenį, įtariantį nusikaltimus, pastato į dviprasmišką padėtį. Čekijoje baudžiamasis kodeksas reglamentuoja situacijas, kuriose darbuotojai, nepraneša apie nusikaltimus, ir įgalioja jų atskleidimą. Tačiau tuo pat metu kiti teisiniai kodeksai teigia, jog pranešėjas savo pranešimu gali įvykdyti nusikaltimą ir jam gali būti pritaikytos nuobaudos už „klaidingą atskleidimą“. Taip gali nutikti tuo atveju, jei pranešime išdėstyta informacija nepasitvirtintų arba jei pranešime apkaltintas asmuo atsisako iškelti bylą pareiškėjui dar prieš prasidedant tyrimui.

Bendrai paėmus, mažai tyrime analizuotų valstybių turi veikiančius įstatymus, kurie nustatytų darbuotojo pranešimo teisę. Pranešimo teisė dažniausiai susiejama su galimo nusižengimo tipu ir leidžiama atskleisti informacija. Pavyzdžiui, Vengrijoje galimybė pranešti apie nusižengimą numatyta viešojo ir privataus sektoriaus darbuotojams, dirbantiems tik nustatytose srityse. Italijoje ši teisė dažnai suteikiama darbininkams kaip bendrosios žodžio laisvės sudedamoji dalis, garantuojama šalies darbo kodekse (taip pat ir konstitucijoje), kuomet atskleidimai apima (*irregularities?*), nelegalius veiksmus ar darbo vietoje patirtą pavojų.

Visose ataskaitoje minimose valstybėse su nacionaliniu saugumu susiję atvejai negali būti viešai atskleidžiami. Pavyzdžiui, Vengrijoje nenumatoma pareiškimų apie bankų veiklą ir prekybines paslaptis galimybė. Latvijos baudžiamoji teisė draudžia ir numato bausmes už sąmoningą klasifikuotos informacijos, prieinamos tarnautojams, ją gavusiems *ex officio*, nutekinimą.

Daugeliu atvejų pareiškėjas susiduria (teisinių) pareigų arba, plačiau tariant, įstatymų konfliktu. Pavyzdžiui, privalomas informavimas gali būti (*in conflict*) su pareiga išlaikyti konfidencialumą arba su prekybos paslaptimis (*see box*). Guja vs. Moldova byla Europos Žmogaus Teisių Tisme buvo išspręsta pranešėjo naudai. Šiuo atveju tarnautojas, kuris paskelbė neklasifikuotą dokumentą, atskleidusį politines manipuliacijas teisinėje sistemoje, buvo atleistas iš darbo. Teismas pripažino žodžio laisvės pažeidimą (dešimtas konvencijos straipsnis). Nuspręsta, jog „viešojo intereso gynimas pateikiant informaciją apie neteisėtą spaudimą ir įstatymo pažeidimą ... buvo toks svarbus demokratinei visuomenei, kad nusvėrė ieškovo institucijos konfidencialumo įstatus.“

Konfidencialumo įstatai versus įstatymo pažeidimo paviešinimas

Garsiai nuskambėjusi pareiškimo byla Airijoje susijusi su paviešinimu, pažeidžiančiu darbovietės konfidencialumo įstatus. Prieš daugiau nei dešimtį metų buvęs Airijos Nacionalinio banko darbuotojas buvo patrauktas teisinėn atsakomybėn už tai, kad perdavė valstybiniam televizijos kanalui (esą) nepagrįstą informaciją apie banko sistemiškai vykdytą klientų mokesčių slėpimą.

Ši informacija buvo *prima facie* konfidenciali, ir jos atskleidimas už darbovietės ribų buvo aiškiai udraustas. Bankas pareikalavo bylos (*injunction?*), kuris buvo teismo atmetas. Byla pasiekė Aukščiausiąjį teismą, kuris priėmė sprendimą, palankų informacijos, ginančios viešąjį interesą atskleidimui, netgi pažeidus konfidencialumo sąlygas.

2. 2. TEISĖ NEPAKLUSTI ĮSTATYMO PAŽEIDIMUI

Visose studijoje minimose valstybėse galioja (teisinės?) nuostatos, darbuotojui suteikiančios teisę atsakyti dalyvauti nelegalioje veikoje. Bulgarijoje ir Lietuvoje ši teisė reglamentuojama gana bendrai, o kitose valstybėse ji išdėstoma detaliau. Vengrijoje bendru įsipareigojimu pripažįstama visų darbuotojų teisė nevykdyti instrukcijų, kurios gali sukelti rimtą pavojų

gyvybei ir sveikatai. Tuo tarpu valstybės tarnautojai panašiais atvejais nėra įpareigoti, bet gali atsisakyti paklusti. Šio pobūdžio nuostatos Rumunijoje yra geriausiai susistemintos, jos apima netgi darbuotojo galimybę atsisakyti pasirašyti dokumentus. Tuo tarpu Italijoje apskritai nėra tokių nuostatų, reguliuojančių privatųjį sektorių. Airijoje taip pat trūksta sistemingo teisinio šios srities reguliavimo, gabūt todėl, kad galioja bendras, visiems asmenims taikomas reikalavimas neprisidėti prie nelegalių veiksmų vykdymo.

2. 3. PAREIŠKIMO PROCEDŪROS

Egzistuoja daugybė galimybių, kaip galima atskleisti įstatymo pažeidimo ir neetiško elgesio atvejus – pradedant nuo specialių „karštųjų linijų“ iki elektroninių pareiškimo sistemų, kurios organizacijoms padeda priimti, suklasifikuoti pranešimus ir negaištant pradėti pranešimo inicijuotą tyrimą. Tarptautinė šiam tikslui skirta internetinė svetainė [www.wikileaks.org] talpina anoniminius pareiškimus ir jautrios informacijos dokumentus išsaugodama savo bendradarbių anonimiškumą bei neliečiamybę. Per vienerius metus nuo svetainės įdiegimo, nuo 2006 metų gruodžio 25 dienos, jos duomenų bazė išaugo iki daugiau nei 1,2 milijono dokumentų. Vis dėlto ši sistema yra ribota tik dokumentų paviešimino (paslauga), ir negali užtikrinti tinkamo atvejo tyrimo proceso.

Tačiau tik pranešimo kanalo buvimo nepakanka. Pagrindinis tikslas yra užtikrinti, kad žmonės žinotų, kur kreiptis ir mokėtų naudotis kanalais savo susirūpinimui išreikšti. Tyrėjai nustatė, kad organizacijos viduje gaunamų pareiškimų kiekis teigiamai koreliuoja su vidinio raportavimo sistemos prieinamumu ir ne (*keršto*) siekiančia organizacijos politika

Dešimties valstybių studijos rezultatai atskleidė, jog tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje funkcionuoja daugybė būdų, pritaikytų atskiroms (ministerijoms(?)), kuriais gali būti perduota informacija apie nusižengimus. Net tuo atveju, kai veikia relevantiški reglamentuojantys teisiniai aktai, korupcijos, pažeidimų ar tarnybinių nusikaltimų atskleidimo kanalai dažnai būna išsklaidyti ir nesuderinti su kompanijos, ministerijos ar valstybinės įstaigos sistema.

Aiškiaus pranešimo reglamento(?) ir prieinamų kanalų svarba

Latvijoje aiškios pranešimo priėmimo ir nagrinėjimo sistemos trūkumas buvo įrodytas ombudsmeno tarnybos, valstybinės institucijos, kuruojančios žmogaus teisių priežiūros ir tinkamo administravimo sritį. 2007 metais apie pusė ombudsmeno tarnybos darbuotojų pasiskundė dėl neetiško tarnybos direktoriaus elgesio. Vidinių reportavimo kanalų trūkumas lėmė tai, kad vēlesnis atvejo tyrimas komplikavosi. Dėl nevyriausybinių organizacijų spaudimo, įskaitant ir vietinę TI atstovybę, tyrimu susidomėjo parlamentiniai organai, kurie skundų priežasties neanalizavo. Byla buvo galutinai atmesta.

2.3. 1. VIDINIAI IR IŠORINIAI PRANEŠIMO KANALAI

Informavimo apie pažeidimus kanalai gali būti vidiniai ir išoriniai. Apskritai gali būti išskirti trys skirtingi lygmenys: kanalai, sukurti pačios organizacijos, tokie kaip, pavyzdžiui, „karštosios linijos“ ar etikos priežiūros institucijos; reguliuotojų prižiūrimi kanalai, tokie kaip policija ar ombudsmeno tarnyba; taip pat kiti išoriniai kanalai, kaip kad medija ar pilietinės visuomenės organizacijos.

Remiantis patirtimi ir tyrimo rezultatais, pareiškėjai turėtų turėti galimybę pasirinkti tarp keleto pranešimo kanalų, įskaitant ir nepriklausomus išorinius kanalus, pavyzdžiui, „karštąsias

linijas". Galimybė pasirinkti pranešimo būdą darbuotojus įgalina pasirinkti prienamiausią kanalą ir patikimą asmenį ar asmenis, kuriems jie galėtų saugiai perduoti konfidencialią informaciją.

Pareiškėjai yra linkę pirmiausia naudotis vidiniais kanalais, ir tik tuomet išdrįsta pasitikėti išorinėms institucijoms, kai jų atskleistas atvejis nebūna tinkamai tiriamas pačios organizacijos priemonėmis. Naujausių tyrimų duomenimis toks požiūris vyrauja labai skirtingose kultūrose: apklaustieji Jungtinėje karalystėje, Turkijoje ir Pietų Korėjoje mieliau rinkęsi pareiškimą formaliais įstaigos vidaus kanalais.

Pačių organizacijų požiūriu, vidiniai pranešimo kanalai gerai pasitarnauja tiriant (*allegations*) ir ištaisant pažeidimus vietoje to, kad šie atvejai būtų paviešinti. Tokioje šalyse kaip, pavyzdžiui, Estija, kompanijos teikia pirmenybę vidiniais kanalais gautai informacijai ir galimybei pareiškėjų parodymus iširti privačiai (kompanijos viduje, vidinėmis priemonėmis).

Tačiau vidiniai kanalai ne visuomet yra veiksminga priemonė. Kai kuriose valstybėse, kaip kad Bulgarijoje ar Čekijoje, vidiniai pranešimo kanalai viešajame sektoriuje veikia, tačiau įsikišant išorinėms valstybinėms įstaigoms ar struktūroms, į kurias keliauja pranešimai. Tokios procedūros rezultatas tas, kad kai kuriose ministerijose nesulaukiama jokių nusiskundimų.

Saugi prieiga prie išorinių pranešimo kanalų tokiu atveju yra nepakeičiama priemonė, užtikrinanti, kad vidiniai procesai bus reguliuojami aukštesniame lygmenyje ar aukštesnėje institucijoje. Taip organizacijos priverčiamos atsiskaityti už vidinius nusižengimus. Argumentuojama, kad pareiškėjai turėtų būti laisvi pasirinkti bet kokį pranešimo kanalą dėl (*manifold*) priežasčių. Visų pirma, potencialiai neefektyvūs vidiniai kanalai sudaro papildomą barjerą ir gali atbaidyti galimą pranešėją nuo informacijos apie nusikalstamą įvykį atskleidimo, ypač tuo atveju, jei pastarasis įsitikinęs, kad vidinis pranešimas situacijos nepakeis. Antra, turint omenyje, kad valstybė yra įsipareigojusi ginti viešąjį interesą, galima teigti, jog neturėtų būti realaus skirtumo, bent jau kalbant apie reikalaujamus įrodymus, tarp vidinio ir išorinio pranešimo bei pranešimo valdžios institucijoms, tokioms kaip policija ar ombudsmenas, kadangi yra teisėta reikalauti pakankamų įrodymų prieš kreipiantis į mediją bei kitus išorinius kanalus. Trečia, bet kokios susijusios nuostatos turi būti papildytos aiškiais sąlygomis, reglamentuojančiomis, kurių kanalų naudojimas nepadarytų žalos pranešėjui. Turint tai omenyje, bendrai, pareiškimas turi būti skatinamas ir sudarant kaip įmanoma mažiau kliūčių. Turėtų būti rūpestingai įvertinama, ar papildomų įrodymų reikalavimas iš pranešėjo progresyvos (*disclosure*) sistemos gali suveikti kaip informavimo apie neteisėtus veiksmus apsunkinimas ir papildomos rizikos pareiškėjui suteikimas. Paskiausiai, suteikiant pareiškėjui teisę pasirinkti (kanalą), suteikiama paskata organizacijoms sukurti skaidrias ir vertas pasitikėjimo vidines informavimo sistemas, veikiančias ne tik popieriuje, bet ir iš tiesų.

Trijų pakopų Jungtinės karalystės viešosios informacijos atskleidimo akto (PIDA) modelis

PIDA/VIAA nustato tris informacijos atskleidimo lygmenis pagal augantį reikalaujamų įrodymų kiekį:

- garantuotos apsaugos vidinis atskleidimas (pvz., galimai abejotini duomenys)
- garantuotos apsaugos atskleidimas reguliatoriui (pvz., užtikrinti faktiniai duomenys, nekelianys rimtų abejonių)
- garantuotos apsaugos platesnis atskleidimas (pvz., užtikrinti faktiniai duomenys, nekelianys rimtų abejonių, vertinga priežastis gilintis).

Šiuo aspektu įstatymai labai ženkliai skiriasi. Jungtinės karalystės viešosios informacijos atskleidimo aktas reglamentuoja tris atskleidimo lygmenis, kuriuose didėja reikalaujamų įrodymų kiekis pagal pranešėjo pasirinkto kanalo tolimumą organizacijai (žr. pavyzdį). Tačiau,

pavyzdžiui, Australijos (Capital Territory) Viešojo intereso atskleidimo aktas (1994) apibrėžia, kad vidiniai pranešimo kanalai privalo egzistuoti, tačiau nenumatoma būtinybė būtent šiais kanalais naudotis pirmiausia.

Iš šalių, apžvelgiamų šioje ataskaitoje, nei viena neturi veikiančios pažangios informacijos atskleidimo sistemos. Rumunijos įstatymai numato tris galimus pareiškimo kanalus, kurie gali būti prieinami (po vieną ar visi kumuliatyviai, t.y. kaupiamai, išnaudojant visus) siekiant pranešti apie nusikalstamus faktus.

2.3.2. ANONIMIŠKAS IR KONFIDENCIALUS PAREIŠKIMAS

Įgalinus efektyviai veikti pranešimo kanalus, susiduriama su kitu iššūkiu: kaip pareiškėjui užtikrinti tinkamą konfidencialumo ar netgi anonimiškumo lygį? Žodis „anonimiškas“ turėtų būti suprantamas kaip apibūdinantis informacijos atskleidimą, perduotą kanalu, kuris garantuoja nesant jokių galimų ryšių, padedančių atsekti asmenį, perdavusį informaciją. Tokiu atveju duomenys persiunčiami nenurodant siuntėjo adreso, nesekami „karštojoje linijoje“ skambinantys adresatai, pranešimai siunčiami iš blokuojamo el. pašto adreso, naudojamos IT sistemos, garantuojančios anonimiškumą ir apsaugojančios atgalinius kontaktus ir t.t. „Konfidencialus“ pranešimas apibūdinamas kaip tas, kuriame pranešėjo tapatybė žinoma tiktai recipientui (pvz., ombudsmenui ar etikos priežiūros tarnybai), kuris privalo šiuos duomenis laikyti paslapyje, jų neatskleisti nei susijusių organizacijų nariams, nei plačiajai publikai.

ES duomenų apsaugos taisyklės reikalauja užtikrinti tiek pareiškėjo, tiek įtariamo asmens tapatybės apsaugą. Šiame kontekste ES patariamąsios duomenų apsaugos ir privatumo (agentūros?) 29 straipsnis dėl darbo(?) šalių duomenų apsaugos išreiškia abejones, susijusias su anonimišku pareiškimu padedant didesniais sunkumais tyrime, baigiant rizika, kad organizacija gali sukurti anoniminių pranešimų precedentą (normą). Nepaisant to, anoniminių pareiškimų nėra atsisakoma visiškai, ir pripažįstama, kad „pranešėjai ne visuomet užima atitinkamą padėtį ir turi reikalingų psichologinių savybių, kad atskleisdami nusižengimo faktus galėtų viešinti savo duomenis“. Straipsnyje siūloma anoniminius pranešimus tirti su „toku pat atidumu atskleidžiamiems faktams, kaip ir atvirų/pasirašytų pranešimų atveju“.

Pranešimų konfidencialumą reglamentuojančios nuostatos numatomos visose dešimtyje ataskaitoje analizuojamų valstybių. Italijoje ir Slovakijoje privataus sektoriaus kodeksai numato konfidencialaus ir anonimiško pranešimo galimybę, nors viešojo sektoriaus įstatymuose nesama jokių anoniminius pranešimus reguliuojančių nuostatų. Čekijoje asmuo gali anonimiškai pareikšti skundą faktiškai bet kuriai viešajai įstaigai, tačiau tai dar nereiškia, kad kiekvienu atveju bus pradėtas išsamus tyrimas. Estijoje apklaustosios privačios kompanijos priima konfidencialius pranešimus, tačiau neužsiima anoniminių skundų tyrimu.

2.3.3. „KARŠTOSIOS LINIJOS“ IR ELEKTRONINĖS PAREIŠKIMO SISTEMOS

Ir vidinių, ir išorinių pranešimo kanalų atveju „karštosios linijos“ ir elektroninės sistemos palengvina individualaus pranešimo galimybę.

„Karštosios linijos“ egzistuoja daugumoje tiriamų valstybių ir apima tiek privatų, tiek viešąjį sektorių. Čekijoje 44 procentai visų privačių kompanijų yra įsteigusios „karštąsias linijas“ kaip apsaugos nuo sukčiavimo priemonę. Tai yra aukštesnis nei tarptautinis (42 procentai) ir Vidurio Rytų Europos vidurkis (33 procentai).

Daugeliu atvejų kompanijų „karštosios linijos“ yra nepakankamai populiaros ir praktiškai nežinomos darbuotojams (kaip kad Airijoje, Estijoje, Italijoje). Kita vertus, Vengrijoje specialioji liudytojų linija užfiksuoja 10 000 skambučių per metus, o Latvijos Valstybinės Darbo

Inspekcijos „karštąja linijai“ perduota iki 200 anoniminių balso žinučių 2007, kaip ir 2008 metais. Tačiau dažniausiai nėra prienamų ir tikslių duomenų apie „karštųjų linijų“ naudojimą.

Lietuvoje nepanašu, jog esti skirtumas tarp pranešėjų „karštųjų linijų“ ir kitų pagalbos ar konsultavimo telefonu linijų, taigi nesama ir adekvačių nuostatų, kurios teiktų informaciją apie pareiškėjams aktualius dalykus.

„Karštųjų linijų“ buvimas reiškia, kad pareiškėjų problemoms skiriamas tinkamas dėmesys. Paklausti apie pareiškėjų apsaugos mechanizmus, Čekijos anti-korupcijos komisijos nariai atsakė, kad valdžia turi „karštąsias linijas“, kurios skirtos šių problemų sprendimui. Šioje vietoje galima daryti prielaidą, jog egzisuoja tam tikra painiava tarp „pareiškimo“ ir „apsaugos“ (sampratų?).

2.4. APSAUGA

Įvykdžius pranešimą turi būti užtikrintos priemonės, apsaugančios pranešėją nuo galimų represijų. Turi egzistuoti būdas, kaip perduoti informaciją nesukeliant pavojaus pareiškėjo gerovei ir garantuoti, jog asmuo (ir jo šeima) bus apsaugoti nuo galimų keršto veiksmų. Pačiam pranešėjui tai gali atsiliepti kaip priekabiavimas darbovietėje, izoliacija, pažeminimas, paaukštinimo praradimas ir netgi atleidimas iš darbo. Be specifinių apsaugos priemonių, nelegalių veiksmų paviešinimo kaina galimiems pareiškėjams būtų per didelė. Norint išvengti pranešėjo persekiojimo, turi būti pateikti konkretūs įrodymai, kad bet kokios priemonės, kaltinamojo taikytos prieš pranešėją, buvo motyvuotos aplinkybių, visiškai nesusijusių su pastarojo pranešimu.

Nei vienoje iš tyrimo minimų ES valstybių nėra aiškios ir vientisos pranešėjo apsaugos sistemos. Tai sukelia ypač daug rūpesčių tais atvejais, kai nusižengimų pranešimas yra privalomas. Jei egzistuoja specialūs mechanizmai, jie dažniausiai siejami su darbo kodeksu, kuriame draudžiami neteisėti atleidimai ir numatomos specialios kompensacijos esant nusiskundimams. Pavyzdžiui, Latvijoje, darbo įstatymas (9 dalis) apsaugo pranešėjus, informuojančius apie korupcijos atvejus, nuo darbo vietoje galimų patirti keršto veiksmų. Slovakijos nacionalinis darbo kodeksas suteikia aiškias garantijas privataus sektoriaus darbuotojams ir valstybės tarnautojams, teigiančias, kad joks pranešėjas negali būti baudžiamas dėl parašyto skundo, iškeltos bylos ar pasirašytos peticijos. Italijoje pranešėjų apsauga reglamentuojama ne įstatymu, bet vidiniuose didžiųjų šalies kompanijų (etikos?) kodeksuose. Airijos darbininkų teisės apibrėžtos pagal darbo kodeksą, kur suteikiama galimybė dėl įtariamo neteisėto atleidimo kreiptis į darbo reikalų komisiją, kuri nagrinėja šiuos skundus. Tačiau kiekvienu iš minėtų atvejų, atsakomybės perleidimas nacionaliniams darbo įstatymams reiškia tai, kad tikrai formalūs darbuotojai turi realiai užtikrinamas apsaugos teises. Konsultantai, darbuotojai pagal sutartį, trečiosios šalys, tiekėjai ir kiti lieka šių įstatymų neginami.

Net tuo atveju, kai teisinės apsaugos priemonės yra prieinamos, dažnai jas susilpnina tam tikri riboti (mechanizmai) ir silpnosios pareiškėjų apsaugos sistemos veikimo vietos. Pavyzdžiui, nepaisant to, kad Rumunijoje veikia vienintelis pareiškėjų apsaugos įstatymas, apsaugantis viešojo sektoriaus darbuotojus, 40 procentų pareiškėjų, kurių bylas tikrino(?) vietinis TI skyrius, teigė kentėję vienokios ar kitokios formos (nemalonumus darbe) po to, kai paviešino informaciją apie pažeidimus. Čekijoje, kur darbuotojų apsaugos mechanizmai nustatyti valstybiniame darbo kodekse, viešosios nuomonės tyrimai atskleidžia, kad žmonės vis dar bijosi galimų sankcijų už pareigybinių nusikaltimų atskleidimą. Čia atliktos tarptautinių kompanijų darbuotojų apklausos duomenimis, 67 procentai respondentų atsisakytų pranešti apie nusižengimus bijodami galimų tiesioginių pasekmių.¹ Panašius duomenis atskleidžia ir kitose valstybėse vykdyti tyrimai apie pareiškėjų saugumą ir pasekmes po skundo pateikimo.

Daugiau nei 200 sukčiavimo bylų, iškeltų JAV nuo 1996 iki 2004 metų apžvalga parodė, kad 82 procentai atvejų, kai pranešėjų duomenys buvo žinomi, jie dėl sukčiavimo išviešinimo „pakeitė pareigas, patyrė atleidimą iš darbo arba buvo priversti pasitraukti patys“. Vadinasi, netgi valstybėse, kurių įstatymai visapusiškai pritaikyti pranešėjų apsaugai, psichologinės ir ekonominės kliūtys labai varžo informacijos atskleidimą.

2.5. TYRIMO PROCEDŪROS

Esminis faktorius, atgrasinantis potencialius pranešėjus, yra pasitikėjimo specialiosiomis tyrimo institucijomis stoka. Taip nutinka dėl abejonės pastarųjų valia ir kompetencija, sugebėjimu ištirti įvykį ir patraukti atsakomybėn nesąžininguosius. Verti pasitikėjimo ir efektyvūs tyrimo mechanizmai ir aiškios procedūros yra svarbiausi veiksniai kuriant pareiškimui palankią atmosferą. Dešimtyje aptariamų valstybių tyrimo procedūros yra bendrai (išsklidusios?) ir neaiškios. Visose valstybėse reikalinga įdiegti visuminį įstatyminių reguliavimą, apimančių ir viešojo, ir privačiojo sektorių darbuotojus. Trūksta (standartinės) teisinės pagalbos (*standart legal recourse*), nustatytų procedūrų gavus pareiškimą taikymo. Tiksliau, veikiančios nuostatos reglamentuoja tikrai tam tikrus pranešimo tipus, kurie, kaip minėta, susiję su kriminaliniais ar darbo teisės pažeidimais.

Rumunija yra vienintelė iš tirtų valstybių, kurioje išskiriami specifiniai pranešėjo bylos tyrimo etapai. Tai reglamentuojantis įstatymas, priimtas 2004 metais, apibrėžia, kaip turi vykti tyrimo procesas. Tačiau šiame įstatyme apsiribojama tik viešojo sektoriaus darbuotojais. Jame numatoma skirti reguliuotojų komisijas (teisminiams procesams stebėti?). Šios disciplinuojančios komisijos yra institucijos, įgalintos įvertinti pareigūnų atskleistą informaciją. Jos taip pat įvertina, ar atvejis vertas dėmesio, ar yra eskaluotinas kaip kriminalinis įvykis.

Šešiose iš tirtų valstybių (Bulgarijoje, Čekijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Slovakijoje ir Vengrijoje) įstatymai reikalauja, kad į formaliai išreikštus skundus (įskaitant pranešimus apie nusižengimą) būtų gautas oficialus atsakymas iš vykdomosios valdžios institucijų. Čekijoje asmeniui pateikus skundą, susijusį su nusikalstamu elgesiu, atsakas iš vykdomosios valdžios atstovų privalo būti perduotas per 30 dienų. Tokios sąlygos pranešėjams leidžia sekti jų atvejo nagrinėjimą ir per grįžtamąjį ryšį suteikia institucijų atskaitingumo garantiją.

2.5.1. NEPRIKLAUSOMI PERŽIŪROS MECHANIZMAI

Nepriklausoma atvejų peržiūra yra didžiulės svarbos veiksnys efektyvios pranešimo sistemos veikimui. Nepriklausoma peržiūra leidžia ištirti valdžios patikimumą ir subalansuoti įgaliojimus vykdomosios valdžios institucijos bei privačios organizacijos viduje. Daugelyje valstybių pranešimams gauti ir jų tyrimui įgalioti skirta ombudsmeno pareigybė. Tačiau ši pareigybė yra ribota, nes geba įgalioti tikrai viešąsias institucijas ir turi ribotas galimybes imtis realių priemonių.

Iš visų dešimties ataskaitoje minimų valstybių tikrai Airijoje egzistuoja nepriklausomas visų darbuotojų inicijuotų bylų peržiūros mechanizmas. Estijoje apibrėžiamos nepriklausomos peržiūros sąlygos, tačiau jos pritaikomos tikrai priekabiavimo atvejais. Bulgarijoje reglamentuota teisinė pagalba bylose, kurioms taikytinas interesų konflikto įstatymas. Šalies Aukščiausias administracinis teismas sprendžia interesų konflikto bylas, ir jo sprendimai gali būti ginčijami pagal Administracinių procedūrų kodeksą. Čekijoje ir Slovakijoje numatomos švelnios įstatymo (pataisos?), pasiūlytos ombudsmeno atstovybės: kuomet ombudsmenas negali anuliuoti ar pakeisti (teismo) sprendimo, ji ar jis gali nuspręsti, ar sprendimas arba veiksmai, kurių buvo imtasi, yra teisingi, ir turi galią informuoti atitinkamas institucijas.

Nepriklausoma peržiūra:

Ar egzistuoja nepriklausomos peržiūros mechanizmai ir kiek jie išsamūs?

Airija	Taip, egzistuoja atitinkamos peržiūros priemonės
Bulgarija	Nėra jokių specifinių taisyklių pranešimo atvejais
Čekija	Darbuotojas gali kreiptis į ombudsmeno tarnybą, nors pastarasis gali suteikti tik teisinių patarimų ir informuoti atitinkamą administracinę instituciją. Darbuotojas gali mėginti kreiptis ir į nepriklausomus teismus, jei jo byla susijusi su civilinės ar darbo teisės sritimi, ypač tais atvejais, kai (<i>in action seeking determination of the invalidity of dismissal and in action seeking protection of personal rights</i>).
Estija	Nėra nepriklausomos peržiūros sistemos skirtos specialiai pranešimų atvejams. Privataus sektoriaus darbuotojai turi teisę užginčyti potencialaus priekabiavimo ir sankcijų prieš pareiškėją atvejus (darbo sutarties nutraukimas, disciplinuojančios priemonės) darbo ginčo komitetuose(?) arba teisme. Ši teisė yra visuotinė ir joje neišskiriami pareiškėjų atvejai. Viešojo sektoriaus darbuotojai taip pat gali kreiptis į teismą užginčydami sprendimą. Jeigu priekabiaujančioji pusė yra viešojo sektoriaus organizacija, gali įsikišti Teisingumo kancleris.
Italija	Nėra jokių garantuotų ir specifinių nepriklausomos peržiūros mechanizmų, taikomų pareiškėjams.
Latvija	Ombudsmenas reguliuoja pranešimo bylas viešosiose institucijose. Išskirtinai pareiškėjams neegzistuoja jokie nepriklausomos peržiūros mechanizmai.
Lietuva	Nėra specifinių mechanizmų pareiškėjų byloms.
Rumunija	Nėra.
Slovakija	Nėra jokios nepriklausomos peržiūros sistemos nelegalių praktikų atskleidėjų byloms.
Vengrija	Nėra jokių nepriklausomos peržiūros mechanizmų, taikomų pareiškėjams.

2.5. 2. PRANEŠĖJŲ DALYVAVIMAS TEISMO PROCESUOSE

Pranešėjai atskleisdami nusižengimus rizikuoja savo asmenine gerove. Taigi daugeliu atvejų jie dažniausiai nuoširdžiai siekia tinkamo savo bylos tyrimo. Pranešėjų tinklai ir specializuotos institucijos šiais atvejais išreikia poreikį pranešėją informuoti apie kiekvieną jo proceso tyrimo etapą. Ji ar jis turėtų gauti patvirtintą savo pranešimo kopiją, tyrimo pradžios ir jo numatomos sekos aprašą. Jei nereikalaujama liudijimų, pranešėjui turi būti suteikta laisvė pasirinkti, dalyvauti tolesniame bylos svarstyme, ar ne. Pranešėjui turėtų būti garantuota teisė pasisakyti apie finalinę bylos ataskaitą(?).

Turint omenyje pranešimą reglamentuojančios įstatyminės bazės trūkumą daugelyje tyrimo dalyvavusių valstybių, pranešėjų dalyvavimas teismo procesuose ne visuomet ypač rekomenduojamas. Estijoje 2009 metais pasiūlyti Anti-korupcijos akto pakeitimai apsaugotų pranešėjų, siekiančių atskleisti korupcijos atvejus, konfidencialumą. Šiuo metu aktas apima tiktai viešąjį sektorių, taigi pasiūlytos pataisos reikalauja, kad pranešėjo dėka inicijuotuose tyrimuose būtų išlaikytas asmens konfidencialumas, ir procesuose būtų pritaikyti vienodo traktavimo principai. Rumunijoje pranešėjui užtikrinta teisė dalyvauti, pateikti dokumentaciją ir netgi valstybės teismams paduoti apeliaciją dėl nuosprendžio (*throughout the commission's review*).

Dalyvavimas teismo procesuose: išsklaidytos (?) procedūros Čekijoje

Čekijos piliečiai yra įsipareigoję pranešti apie kiekvieną nusižengimą, aprašytą valstybės baudžiamajame kodekse. Įstatymas nustato, kam turėtų būti adresuojamas pranešimas (pvz., prokuratūrai(?), įstatymų kontrolės institucijoms (*law enforcement agencies*), policijai), tačiau jis nenumato, koks (?) teisminis procesas turi būti pradėtas.

Iš baudžiamosios teisės perspektyvos tikėtina, kad pranešėjas, pateikdamas skundą, turėtų tapti liudytoju, perduodančiu valdžios struktūroms parodymus apie įvykdytą nusižengimą. Pagal Čekijos įstatymus, procedūrinės liudytojo teisės yra labai ribotos: liudytojas negali susipažinti su bylos medžiaga, gauti savo parodymų kopijos ar siekti bet kokio žalos atlyginimo. Šie apribojimai yra panašūs į baudžiamųjų teismo procesų nuostatas, taikomas Latvijoje bei Airijoje.

Pranešėjas gali tapti nukentėjusiąja šalimi, jei patiria nuostolių dėl atskleisto nusikaltimo. Šis teisinis statusas suteikia jai ar jam papildomų procedūrinių teisių. Ji ar jis turi teisę dalyvauti teismo proceso eigoje (?), susipažinti su bylos duomenimis, teistis dėl patirtos žalos ir paduoti prašymą dėl žalos atlyginimo. Tačiau baudžiamasis kodeksas terminą „nukentėjusioji šalis“ apibrėžia labai siaurai.

2.6. KOMPENSACIJA UŽ PATIRTĄ ŽALĄ IR ATLYGINIMO SISTEMOS

Dešimtyje apžvelgiamų ES valstybių apsaugos mechanizmų įvairovė yra nepaprastai didelė taip pat ir pranešėjų kompensavimo (atvejais, kai pranešėjai darbovietėje dėl informacijos atskleidimo patyrė žalos) klausimu. Kompensavimo, kaip ir apsaugos, klausimai paprastai reglamentuojami valstybiniame darbo kodeksuose neteisingo atleidimo, o ne žalos, patirtos dėl pranešimo atvejais. Vyraujanti apsaugos praktika (*?It is a downstream protection*) yra nuostolių, patirtų dėl darbo praradimo atlyginimas. Taip simboliškai pažymima, kad sistema nesugebėjo apsaugoti savo darbuotojų, o įvykis klasifikuojamas kaip darbo konfliktas. Pareiškimo klausimų perkėlimas į darbo kodekso jurisdikciją yra ribota praktika, kadangi atlyginama dažniausiai tik atleidimo atveju. Nedraugiška ar užgauli darbo aplinka, priverstiniai pareigybių keitimai ar kitos keršto? (*retaliation*) formos, nepasiekiančios atleidimo lygmens, dabartinių įstatymų nereglamentuojamos.

Be pareiškėjo kompensacijos reglamentavimo kyla ir kitas klausimas – kaip turėtų būti skiriami atlyginimai už pažeidimų atskleidimą? Pati atlyginimo už pareigybinių nusikaltimų paviešinimą idėja kilo pilietinio JAV karo metu, kaip apsauga nuo neteisėto kariuomenės atsargų išparceliavimo. „Neteisingų ieškinių (?) aktas“, laikomas vienu iš pirmųjų pareiškimo įstatymų pasaulyje, reguliavo vyriausybės sutartis su trečiosiomis šalimis. Jis buvo atnaujintas 1986 metais ir papildytas nuostatomis, garantuojančiomis pareiškėjams galimybę veikti kaip valstybės (?) įgaliotiems kaltintojams (?) (*qui tam.../tas, kuris...*). Įstatymas leidžia pareiškėjams surinkti 15-30 procentų dalį nuo (*awarded damages*) už bylas, kuriose jie tiesiogiai informavo apie įvykdytą nusikaltimą.

Iš visų tyrime dalyvavusių valstybių, vienintelėje Lietuvoje skelbiama apie atlygio pranešėjui galimybę. Leidžiama, bet ne garantuojama, kad toks atlygis būtų sumokėtas asmenims, atitinkamoms institucijoms suteikusiems informacijos apie finansinius ar ekonominius nusikaltimus, įvykdytus valstybėje. 2009 metų spalį Vengrijoje pasirodė pranešėjų apsaugos (įstatymo projektas?), numatantis apdovanojimo galimybę. Vengrijos spaudoje ir kitose medijose šis įstatymo aspektas sukėlė itin karštas diskusijas.

Siūlomos atlyginimo priemonės:

Koks yra prieinamų atlyginimo priemonių pranešėjams pasirinkimas (tokių kaip sugrąžinimas į darbą, užmokestis už prarastą atlyginimą, perkėlimas į naują darbo vietą, piniginis atlyginimas)?

Airija	Egzistuoja
Bulgarija	Bendrosios kompensacijos už patirtą žalą procedūros

Čekija	Bet kuris darbuotojas nustatytais procedūromis gali siekti kompensacijos už patirtą žalą, patirtą darbo metu ir asmeninių teisių gynimo atvejais (įskaitant moralinę žalą). Atvejais, kai imamasi priemonių dėl neteisėto atleidimo iš darbo, jei teismas nusprendžia, kad reikalavimas sprendimą paskelbti negaliojančiu turi pagrindo, darbuotojo darbo sutartis pripažįstama vėl galiojančia, ir darbdavys privalo išmokėti prarastą atlyginimą. Tačiau oficialios atlygio už pranešimą sistemos nėra.
Estija	Galima kompensacija už neteisėtą atleidimą, bet nėra galimybės gauti atlygį už pranešimą.
Italija	Tiktai neteisėto atleidimo atveju, nesiejama su pranešimais.
Latvija	Tik tuo atveju, jei pranešimas sąlygojo žalos patyrimą (įskaitant moralinę žalą).
Lietuva	Tik neteisėto atleidimo atveju.
Rumunija	Sugražinimas į darą, prarasto atlyginimo kompensacija, <i>restitutio in integrum</i> .
Slovakija	Tiktai neteisėto atleidimo atveju, kai pareikalauta kompensuoti prarastą darbo užmokestį.
Vengrija	Atlygio galimybė šiuo metu yra svarstoma.

2.6.1. APELIACIJOS TEISĖ

Pagrindinis efektyvaus pranešėjo apsaugos mechanizmas yra apeliacijos teisė kiekvienam, kuris mano patyręs kerštą. Užtikrintas ir formalus nešališkas teismo procesas turi būti garantuojamas kiekvienam nukentėjusiam nuo neteisėtų veiksmų ar piknaudžiavimo galia. Kai kurios tirtos šalys turi legalias, per darbo įstatymus veikiančias priemones, kurios suteikia darbuotojams apeliacijos teisę.

Rumunijoje ir Airijoje numatytos priemonės palengvinti atskleidimus ir ginti darbuotojus visą pranešėjų laiką. Tačiau Rumunijoje teisinė apsauga susijusi su pranešimais galioja tik viešojo sektoriaus darbuotojams. Privataus sektoriaus darbuotojai turi tik darbo kodekse numatytą apsaugos teisę. Kaip ir keliuose kitose tirtose šalyse, ieškiniai dėl atsakomųjų veiksmų palikti teismų jurisdikcijai, jie sprendžia ar darbuotojų atleidimas buvo nepagrįstas. Airijoje ribota įvairių sektorių įstatymų (šie apima pranešimus susijusius su specifiniais klausimais, įskaitant neatitikimus viešosiose įstaigose, nesaugų darbą, sveikatos ir socialinių paslaugų nuostatų pažeidimus ir korupciją policijoje) apimtis reiškia, kad dauguma darbuotojų ar viešame, ar privačiame sektoriuje yra palikti ieškoti savo teisių gynimo priemonių šalies darbo kodekse ir tribunole. Su darbu susiję ieškiniai dėl neteisėto atleidimo pranešus apie korupciją gali būti ginčijami Darbo ginčų tribunole ar Darbo teisme(?). Čekijoje galima pasinaudoti darbo tarnybomis, inspekcijomis ir profesinėmis sąjungomis darbo skundams kylantiems iš asmens atskleistos netinkamos veiklos. Tačiau tai neturi poveikio darbuotojo asmeninėms teisėms.

Ar egzistuoja apeliacijos galimybė pranešėjams, kurie mano, kad susidūrė su keršto veiksmais?

Airija	Taip.
Bulgarija	Ne, bet pranešėjai turi teisę apeliuoti pagal bendrąsias apeliacijos procedūros nuostatas.
Čekija	Taip. Neteisto atleidimo iš darbo, diskriminacijos ar asmeninių teisių pažeidimo atveju pareiškėjas gali pateikti apeliaciją. Kai darbuotojo teisių nesilaikymas traktuojamas kaip administracinės teisės pažeidimas, darbuotojas gali veikti kaip nukentėjusioji šalis bylos nagrinėjime ir reikalauti žalos atlyginimo. Atmetimo atveju byla perduodama civiliniam svarstymui.
Estija	Ne.
Italija	Ne.
Latvija	Taip, darbo teisėje numatyta tvarka.

Lietuva	Ne, bet pranešėjai gali apeliuoti pagal bendrąsias apeliacijos procedūros nuostatas.
Rumunija	Taip.
Slovakija	Taip.
Vengrija	Bendrosios darbo teisės nuostatos apsaugo nuo keršto veiksmų, bet šiuo metu netaikoma jokia specifinė pranešėjų apsauga.

2.7 KITI SUSIJĘ PASTEBĖJIMAI

2.7.1 DUOMENŲ PRIEINAMUMAS

Apskritai, galima priėti nedaug duomenų apie pranešimus, netgi šalyse su atitinkama teisine baze ir veikiančiais mechanizmais. Duomenų stoka sudaro problemų, susijusių su pranešimais ir sukelia sunkumų lyginant panašius atvejus (pagal tipą, sektorių, organizaciją, etc.) skirtingais laikotarpiais.

Informacijos centralizacija galėtų sustiprinti asmens teisę pranešti ir likti apsaugotu. Taip pat ši centralizacija galėtų paviešinti pranešimų naudą. JAV teisingumo departamento pateikiama statistika rodo, kad dėl piliečių atskleistų atvejų gauta nauda 2007 metais JAV pasiekė 2 milijardus dolerių. Taip pat dokumentai rodo, jog pranešėjų parodymai padėjo atsekti daugumą išieškojimų iš nesąžiningų sutarties dalyvių, susijusių su federalinių sukčiavimų atvejais.

Visose šios ataskaitos apimamose valstybėse nevyksta sistemingas duomenų kaupimas apie pranešėjų atskleistų atvejų skaičių, formaliais tyrimais pasibaigusiu pranešimų procentą ar bylų baigtis teismuose. Riboti tolesnių tyrimų mechanizmai, prieinami pranešėjams, reiškia, kad yra be galo sunku stebėti pranešimo rezultatus.

Tik Čekijoje, Estijoje ir Latvijoje yra prieinamų bendresnių duomenų, kuriuose daugiausiai kaupiama informacija susijusi su korupcijos atvejų atskleidimu. Latvijoje Prevencijos ir Kovos su Korupcija Biuras kaupia pranešimų statistiką nuo 2003 metų. Valstybinis darbo elektoratas? (*State Labour Electorate*) archyvuoja duomenis iš savo „karštosios linijos“, bet specialiai nefiksuoja pranešėjų skambučių. Čekijos Valstybinė Darbo Inspekcija turi raštiškų skundų statistiką apie su darbovieta susijusius klausimus, ombudsmeno tarnyba tvarko savo įrašus, kuriuos pateikė piliečiai, ieškoję teisinių patarimų. Vyriausybės antikorupcijos „karštoji linija“, įsteigta Vidaus reikalų ministerijos ir valdoma vietinio TI skyriaus, tvarko žmonių, ieškančių teisinių patarimų, statistiką. Lietuvoje visi formalūs pranešimai yra registruojami, bet statistika nėra vienalytė ir institucijos retai atskiria skirtingus pranešimų tipus, skirtingą turinį ir žmones, kurie praneša. Taigi skaičiai, kuriuos atskirai pateikia (jei pateikia) institucijos vargu ar parodo esamą padėtį.

2.7.2 BŪDINGOS PRIVATAUS SEKTORIAUS NUOSTATOS

Nors privačios įmonės ir ne pelno siekiančios organizacijos yra tvarkomos remiantis aukščiau įvertintomis taisyklėmis, vis dėlto esama specifinių nuostatų, kurios taikomos išimtinai tik privačioms kompanijoms.

Atsižvelgiant į tai, kad ketvirtis pastebimų sukčiavimų privačiame versle yra išaiškinami dėl pranešėjų, pačių kompanijų interesas yra (turėtų būti) sukurti atitinkamus pranešimo mechanizmus. Tinkami pranešimo kanalai ir efektyvūs tolesnių veiksmų mechanizmai paskatintų pranešėjus naudotis vidinėmis pranešimo sistemomis, ir nereikėtų viešai atskleisti informacijos. ICC antikorupcijos komisija 2008 metų pradžioje priėmė savanoriškas gaires, skirtas padėti bendrovėms sukurti ir taikyti vidines pranešimo sistemas. Britų standartų instituto praktikų, susijusių su pranešimu, principai taip pat išleisti 2008 metais, detalizuoja esminius efektyvių priemonių elementus, taip nurodydami geriausią praktiką organizacijoms.

Dešimtyje valstybių, įvertintų šioje ataskaitoje, daug didesnių kompanijų turi veikiančius pranešimo mechanizmus, ypač, jei jos yra tarptautinės dukterinės kompanijos ar iš dalies valdomos valstybės. Tokios nuostatos paprastai yra dalis bendrovės etikos ar elgesio kodekso. Tarptautinės bendrovės linkusios turėti veikiančias pranešimo sistemas, kaip jų korporacijos valdymo ir nesukčiavimo politikos įrodymą. Jos paprastai dera su tokiais nuostatais kaip Sarbanes-Oxley aktas, kuris nustato pranešėjų apsaugos mechanizmus.

Tačiau, yra mažai prieinamos informacijos apie detalias šių kodeksų nuostatas ar apie jų efektyvumą. Airijoje dauguma didžiausių kompanijų neplatina informacijos apie vidinių pranešimų procedūrų lygį ir pobūdį, ir jokioje dešimties didžiausių kompanijų pastarųjų metų ataskaitoje nėra kalbama apie pranešimų atvejus kaip apie pozityvų darbuotojų elgesį. Estijoje kelios kompanijos atsakinėjo į klausimus ir buvo pateiktas tik vienas kodeksas. Šiuo atveju buvo pažadėtas konfidencialumas, bet nuostatos buvo apribotos tik vidiniais pranešimo kanalais. Lietuvoje tik mažas skaičius įvertintų bendrovių nurodė etikos kodeksą kaip neatskiriamą jų verslo (tapatybės) dalį. Mažai bendrovių turi aiškias ir paskelbtas normas, susijusias su pranešimais.

Smulkaus ir vidutinio verslo įmonės paprastai stokoja vidinio pranešimo mechanizmų. Italijoje smulkaus ir vidutinio verslo įmonių apžvalga atskleidė, kad tarp pagrindinių priežasčių, kodėl nėra nustatomos sistemos, leidžiančios darbuotojams pranešti, buvo su tuo susijusios išlaidos ir tokios sistemos poreikio klausimas.