
Lietuvos Respublikos Seimui

2010 m. lapkričio 22 d.

DĖL TILS PASIŪLYMU DĖL PRANEŠĖJU APSAUGOS ĮSTATYMO PROJEKTO

„Transparency International“ Lietuvos skyrius (toliau - TILS), atsižvelgęs į tai, kad rugsėjo 30 d. Seime buvo įregistruotas Pranešėjų apsaugos įstatymo projektas Nr. XIP-2459 (toliau - Projektas), teikia tokias pastabas ir pasiūlymus:

1. Projekto 1 straipsnyje nurodoma, kad įstatymu bus siekiama užtikrinti pranešėjų apsaugą, bet papildomas įstatymo tikslas („skatinti informacijos apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas atskleidimą“) ir tolesnės projekto nuostatos leidžia daryti išvadą, kad įstatymu siekiama suteikti apsaugą tik siaurai pranešėjų kategorijai, t.y. tik asmenims pagal nustatytą tvarką pranešusiems apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas. Todėl reikėtų arba tikslinti įstatymo projekto pavadinimą ir 1 straipsnyje nustatytą įstatymo paskirtį, arba plėsti reguliavimo apimtį (iš esmės, per pranešimo dalyką ir adresatus; toliau komentuojama plačiau).

2. Projekto 2 straipsnio 3 dalyje apibrėžiama „Kito asmens“ sąvoka, kuri labai svarbi, aprėpiant tą asmenų ratą, kuris gali pretenduoti į pranešėjo statuso suteikimą. Pažymėtina, kad toks apibrėžimas įmanomas tik nurodžius (potencialaus) pranešėjo sąsają su darbdaviu - subjektu, apie kurį pranešama. Būtent dėl tokios sąsajos ar padėties asmuo turi priėjimą prie informacijos ir gali suprasti apie neteisėtus darbdavio veiksmus. Iš kitos pusės, kaip tik dėl savo padėties ir ryšio (dažniausiai - subordinacinio) su darbdaviu pranešėjui kyla reali susidorojimo įvairiomis formomis grėsmė. Todėl nėra aiškus čia siūlomas sąvokos išplėtimas iki tų asmenų, kurie apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas sužino dėl jiems atliktos administracinės pareigos. Be to, kad toks išplėtimas nepagrįstai praplečia pranešėjų kaip saugomų asmenų ratą, nėra aiškus apsaugos įgyvendinimo mechanizmas.

3. Projekto 2 straipsnio 4 dalyje apibrėžiama, kas būtų laikomas pranešėju. Atsižvelgiant į tarptautinę praktiką ir rekomenduojamus pranešėjų apsaugos standartus, siūlomas

apibrėžimas labai susiaurina asmenų, kurie galėtų būti pripažįstami pranešėjais, ratą. Toks siaurinimas pasireiškia per kelis tarpusavyje susijusius aspektus:

- 1) adresatų, t.y. subjektų, galinčių priimti pranešimus, rato susiaurinimą (numatyti tik ikitesiminio tyrimo pareigūnai);
- 2) subjekto, sprendžiančio dėl pranešėjo statuso suteikimo, nustatymą (tik ikiteisminio tyrimo pareigūnai turės teisę kvalifikuoti, kas bus ar nebus pranešėju);
- 3) pranešimo dalyko – veikų, apie kurias pranešus asmuo taptų pranešėju, rato susiaurinimą (tik korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos).

Taip susiaurinus veikų, apie kurias pranešę asmenys gali tikėtis apsaugos pagal šį įstatymą, ratą ir taip pat susiejus apsaugos priemones su konkretaus subjekto sprendimu dėl pranešėjo statuso suteikimo, pranešėjų apsaugos idėja labai susilpninama ir daugeliu atvejų nelabai kuo skirtusi nuo tos apsaugos, kurią asmuo gali gauti pagal jau egzistuojantį teisinį reguliavimą (baudžiamąjį procesą). Jei kalbėsime tik apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, viską susiesime su procesu, kurio metu pranešėjas gali įgyti kitą statusą ir gauti atitinkamą apsaugą.

Jei įstatymo projektas bus apribotas tik pranešimais dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų, į jo reguliavimo sritį nepateks kiti svarbūs atvejai, kurių atskleidimui pranešėjai gali būti itin reikšmingi, pavyzdžiui, pranešimai dėl žalos gamtai, pranešimai apie pažeidimus vseikatos apsaugos sektoriuje, pranešimai apie nelegalų darbą ir t.t. Taigi veikų, apie kurias galima būtų pranešti, rato susiaurinimas reikš pranešėjo statuso ir apsaugos pranešėjui „pririšimą“ ne prie paties pranešimo fakto ir dėl to kylančios grėsmės asmeniui, bet prie procedūrinių dalykų.

Be to, apsauga pranešėjui bus siejama su tuo faktu, kad jo įtarimai dėl padarytos nusikalstamos veikos pasitvirtina, nes priešingu atveju jam pranešėjo statusas nebūtų suteikiamas. Vis dėlto, jei asmuo turėjo pakankamą pagrindą manyti, kad buvo vykdoma/įvykdyta nusikalstama veika, ir pranešė apie tai atitinkamiems subjektams, jis turėtų susilaukti apsaugos nuo to momento, kai jo atžvilgiu darbdavys pradėtų vykdyti priešiškus veiksmus kaip atsaką į jo pranešimą.

Priešingu atveju piliečių skatinimas pranešti viešojo intereso vardan nebeteks prasmės.

4. Projekto 2 straipsnio 5 dalyje apibrėžiama „sąžiningumo“ samprata. Ši sąvoka nacionalinėje teisėje iki šiol nebuvo apibrėžta, nes sąžiningumas yra plačiai naudojama vertinamoji kategorija (pavyzdžiui, vien Civiliniame kodekse ji – nekonkretizuojant turinio – vartojama kelias dešimtis kartų: 1.4, 1.5, 1.46, 1.50, 1.67, 1.80, 1.82, 1.87, 1.90, 1.91, 1.137, 2.24, 2.32, 2.50, 2.82, 2.87, 2.109, 2.126, 2.145, 2.147, 2.156, 2.172, 3.4, 3.5, 3.34, 3.35, 3.43, 3.45, 3.46, 3.47, 3.68, 3.84, 3.96, 3.233, 4.26, 4.34 ir kituose straipsniuose).

Pažymėtina, kad visiškas „sąžiningumo“ kategorijos konkretizavimas iš esmės neįmanomas. Kita vertus, Projekte yra įvardinta vienas nesąžiningumo pasireiškimų – faktinių pranešimą pagrindžiančių aplinkybių nenurodymas. Kol tokios aplinkybės nurodomos, preziumuojama, kad pranešėjas sąžiningas, ir tokiu atveju teisiškai reikšmingas yra tik vėlesnis teismo vertinimas, kadangi pagal Projektą būtent teismas sprendžia dėl apsaugos priemonių.

5. Projekto 3 straipsnio 4 dalyje numatoma, kad asmuo laikomas pranešėju tik nuo ikiteisminio tyrimo pradėjimo momento iki baudžiamojo proceso pasibaigimo. Pastebėtina, kad toks pranešėjų apsaugos priemonių taikymo siejimas su procesiniais veiksmais palieka asmenį neapsaugotą visą laiką iki ikiteisminio tyrimo pradėjimo (jei jis apskritai bus pradėtas) ir po jo pasibaigimo, pvz: jei baudžiamasis procesas dėl tam tikrų priežasčių nutraukiamas (pvz. dėl senaties termino suėjimo) arba priimamas išteisinamasis nuosprendis, nes neįrodyta, kad kaltinamasis dalyvavo padarant nusikalstamą veiką, pan.

Apskritai, pranešėjų apsauga neturėtų būti siejama su tam tikru terminu, apribojama laike. Pranešėjas dėl savo pranešimo gali nukentėti bet kuriuo metu, net ilgą laiką po baudžiamojo proceso pasibaigimo (pvz. darbovietėje vadovybė gali nepasikeisti ir keršyti pranešėjui). Tad apsaugos faktas natūraliai siejasi su paties pranešimo faktu, o pačios apsaugos taikymas turėtų prasidėti tada, kai pranešėjas patiria tam tikrus neigiamus veiksmus savo atžvilgiu būtent dėl padaryto pranešimo.

6. Projekto 4 straipsnyje kalbama apie pranešimo adresatus, t.y. tik apie ikiteisminio tyrimo institucijas. Pažymėtina, kad adresatų rato susiaurinimas reikalauja iš potencialių pranešėjų pakankamai didelio teisinio raštingumo ir teisinės sistemos išmanymo, t.y. sugebėti pakankamai kvalifikuotai įvertinti veiką (ar ji būtų nusikalstama, ar ne; kuo remiantis asmuo taip teigtų; kt.) ir pranešti atitinkamam subjektui.

Taip pat, susiaurinus adresatų ratą ir palikus tik ikiteisminio tyrimo įstaigas ir prokuratūrą, visiškai neskatinama spręsti problemų organizacijos viduje.

Labai abejotina, ar tokia sistema sudarytų tinkamas sąlygas pranešėjams, nes tokiu atveju pranešėjais nebus pripažįstami tie, kurie praneš apie rimtą, bet galbūt nenusikalstamą veiką, arba apie nusikalstamą veiką, tačiau nebus surinkta pakankamai įrodymų, arba bus suėjęs senaties terminas. Taip pat ir tie, kurie kreipsis, pavyzdžiui, į Valstybinę mokesčių inspekciją, Valstybinę darbo inspekciją, Nacionalinę mokėjimo agentūrą, Aplinkos apsaugos agentūrą, kt., taip pat į specialias ES institucijas (pvz. OLAF dėl ES struktūrinių lėšų netinkamo valdymo).

7. Projekto 8 straipsnyje pareigos darbdaviui neskleisti neigiamos informacijos apie pranešėją siejimas su formaliu institucijų veiksmu – pažyma, susilpnina šią pranešėjų apsaugos priemonę. Pakaktų, kad potencialus pranešėjas informuotų apie savo galimą statusą. Net jei jis

nepasitvirtintų, darbdavys, laikydamasis šios apsaugos priemonės reikalavimų, dėl to žalos nepatirtų.

8. Projekto 11 straipsnyje nurodytos institucijos, kurios turėtų stebėti pranešėjų apsaugos įgyvendinimo veiksmingumą. Kyla klausimas, koku pagrindu jos galėtų būti įgaliotos vykdyti tokius veiksmus (turint omenyje, kad tai viešosios įstaigos) bei, dar svarbiau, nėra numatytas mechanizmas, kaip monitoringas būtų vykdomas (principai, išdavos, rezultatų pateikimo terminai, kt.).

9. Neaišku, kuo remiantis projekto 14 straipsnyje nustatytas tokios įstatymo įsigaliojimo ir taikymo sąlygos.

TILS, atsižvelgdamas į tarptautinius pranešėjų apsaugos standartus ir po konsultacijų su nacionaliniais bei tarptautiniais ekspertais, yra parengęs Pranešėjų apsaugos įstatymo projektą, kurį pridedame.

Pagarbiai,

Sergejus Muravjovas
“Transparency International” Lietuvos skyriaus vadovas