

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗРЫН
МЭДЭЭЛЭЛ, ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ, ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХЭЛТЭС

ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ШҮҮМЖЛЭГЧ (ШҮГЭЛДЭГЧ)-ИЙН ЭРХИЙГ
ХАМГААЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААРХ ЛАВЛАГАА

(Лавлагаа мэдээлэл)
СТ-17/404

Хянасан: Ц.Норовдондог /Ph.D/

Гүйцэтгэсэн судлаач: Д.Жигваагүнсэл
Д.Халиун

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	1
ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ШҮҮМЖЛЭГЧ (ШҮГЭЛДЭГЧ)-ИЙН ЭРХИЙГ	
ХАМГААЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	3
НЭГ. ИХ БРИТАНИ УМАРД ИРЛАНДЫН НЭГДСЭН ВАНТ УЛС.....	3
ХОЁР. БҮГД НАЙРАМДАХ РУМЫН УЛС	4
ГУРАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СЛОВАК УЛС	8
ДӨРӨВ. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭНЭТХЭГ УЛС.....	9
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	11
ХАВСРАЛТ	Error! Bookmark not defined.

УДИРТГАЛ

Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэхтэй холбогдуулан гадаадын зарим орны шүүмжлэгч (шүгэлдэгч)-ийн эрхийг хамгаалах зохицуулалтын харьцуулсан судалгааг Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга Н.Энхболдын захиалгаар судлаач Д.Жигваагүнсэл, Д.Халиун нар гүйцэтгэв.

Шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлыг ИБУИНВУ, Румын, Словак, Энэтхэг зэрэг улсын холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд судаллаа. Дээрх орнуудыг сонгохдоо хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаар олон улсад дээгүүр байр эзэлдэг, шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль тогтоомжтой зэргийг шалгуур болгосон. Харин хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах асуудлаар олон улсын жишиг болсон, хүний эрх, эрх чөлөөний индексээр тэргүүлж буй улс орнуудын хувьд шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль тогтоомжтой орнууд харьцангуй цөөн байна. Тухайлбал, хүний эрх, эрх чөлөөний индексээр тэргүүлэгч болох Финланд, Швед, Швейцар, Нидерланд, Дани, Австри, Чех, ХБНГУ зэрэг улс орнуудад шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна.

Өндөр орлоготой эдийн засагтай, хүний хөгжлийн индекс өндөртэй, хөгжилтэй орнуудын нэгдэл болох Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /ЭЗХАХБ/-ын зарим гишүүн орнуудын хувьд шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах зохицуулалтын хамрах хүрээнд нийтийн албан тушаалтнаас гадна хувийн сектор багтаж байна. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын хувьд шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлыг бие даасан хууль бус авлигын эсрэг хууль, өрсөлдөөний хууль, компанийн хууль, хөдөлмөрийн хууль, төрийн албаны тухай болон эрүүгийн хууль зэрэг 1-ээс 2 салбар хуулиар зохицуулсан байдал түгээмэл ажиглагдаж байна. Гэвч дээрх хуулиудын хамрах хүрээ болон шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах хэлбэр, түвшин нь харилцан адилгүй, шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль тогтоомжуудтай харьцуулахад тодорхой бус, хууль бус, алдаа дутагдалтай үйл ажиллагааг мэдээлэх үйл явц, механизм нь ойлгомжгүй байна гэж судлаачид дүгнэжээ.¹

Харин шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хууль тогтоомж бүхий улс орнуудын холбогдох хуулиудыг судалж үзэхэд² Европ тивд ИБУИНВУ хамгийн анх буюу 1998 онд шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийг баталсан бөгөөд хууль нь харьцангуй өргөн хүрээг хамардаг байна. Европын Холбооны хэмжээнд шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах асуудал харьцангуй удаашралтай явагдаж байна гэж үзэж болохоор байгаа ба 2010 онд Шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах тухай тогтоолыг Европын зөвлөлөөс баталжээ.³ Тус тогтоолд Европын Холбооны гишүүн орнуудыг шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, хуулийн үйлчлэх хүрээнд нийтийн албан тушаалтнаас гадна хувийн хэвшлийг хамруулахыг уриалсан байна. 2014 онд шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлаар Европын зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлаар зөвлөмж гаргасан байна. Тус зөвлөмжид “гишүүн орнууд нь нийтийн эрх ашигт

¹ Committing to Effective Whistleblower Protection, Highlights OECD, 2014

<https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

² Whistleblowing An employer's guide to global compliance, DLI Piper

https://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Publications/2015/06/Whistleblowing_Law_Report_2015.pdf

³ The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Resolution 1729 on the protection of 'whistle-blowers'. <http://assembly.coe.int/nw/xml/ERef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

аюул, хохирол учруулахуйц мэдээллийг өөрийн ажлын шугамаар олж авч мэдээлсэн, үйл ажиллагааг ил болгосон иргэнийг хамгаалах норматив, институционал болон шүүх тогтолцоог бүрдүүлсэн байна” гэж заажээ.⁴ Сүүлийн 3 жилд Европын Холбооны улс орнууд дундаас Грек, Унгар, Ирланд, Мальт болон Словак зэрэг улсууд шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлаар бие даасан хууль шинээр баталсан байна.

Харин Ази-Номхон далайн бүсийн хувьд Япон болон БНХАУ нь шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлаар дээгүүр байр эзэлж байгаа ба бие даасан хууль тогтоомжтой, асуудлыг хамрах хүрээ нь харьцангуй өргөн байна.

АНУ-ын хувьд шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн орчны хувьд хуулийн хамрах хүрээ нэлээд өргөн бөгөөд хууль бус, алдаа дутагдалтай үйл ажиллагаа, авилгыг илчлэхэд эерэг хандлагыг бий болгох, шүгэл үлээж буй этгээдэд нэрээ нууцлах боломжийг олгодог байна. Ажил олгогчид нь мэдээлсэн хууль бус үйлдэл, алдаа дутагдлыг хянан шалгах үүрэг хүлээдэг, харин төрөөс хууль бус үйлдэл, алдаа дутагдал гаргасан этгээдэд хатуу санкц ногдуулдаг байна.

Шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын сайн туршлагаас харахад дараах гол асуудлуудыг хууль тогтоомждоо тусгасан байна.⁵

Шүгэлдэгч гэж хэн бэ?

“Шүгэлдэгч/whistleblower” – ийн талаар олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй байна. Ихэнх орнуудын хувьд нийтийн албан дахь шүгэлдэгч, мэдээлэгч, холбогдох мэдээллийг *internal witness*-дотоод гэрч, эсхүл *public interest disclosure*-нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгож буй этгээд, *protected disclosure*, эсхүл *public interest information*-нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээлэл зэргээр томъёолсон байна.

Хэнийг хамгаалах вэ?

- Нийтийн албан тушаалтан
- Гэрээт ажилтан
- Нэрээ нууцалсан этгээд - *Anonymity*

Хэнд ил болгох вэ?

- Ажил олгогч – дотоод нэгж
- Албан байгууллага – гадна
- Олон нийт
- Сэтгүүлч, Парламентын гишүүд, хувийн хэвшил

Юуг ил болгох вэ?

- Хууль бус үйл ажиллагаа, авлига
- Төрийн өмчийг шамшигдуулсан хэрэг
- Зүй бус, ёс зүйгүй үйлдэл
- Нийтийн аюулгүй байдал, байгаль орчин, эрүүл мэндэд учирч буй аюул

Эрүү, иргэний хариуцлагаас чөлөөлөх

- Хуулийн хариуцлагаас чөлөөлөх
- Нүүлгэн шилжүүлэх

Ажлын байран дахь хамгаалалт

⁴ Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum, [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)

⁵ Шүгэлдэгчийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомжтой холбоотой олон улсын зарчмуудыг ХАВСРАЛТААС үзнэ үү.

ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ШҮҮМЖЛЭГЧ (ШҮГЭЛДЭГЧ)-ИЙН ЭРХИЙГ
ХАМГААЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

НЭГ. ИХ БРИТАНИ УМАРД ИРЛАНДЫН НЭГДСЭН ВАНТ УЛС

ИБУИНВУ нь мэдээлэгч буюу шүгэлдэгчийн эрхийг 1998 онд баталсан Нийтийн эрх ашигт хамаарах мэдээллийг ил болгох тухай хуулиар⁶ хамгаалж байна. Тус хууль нь 18 зүйлтэй ба нийтийн эрх ашигт аюул, хохирол учруулахуйц мэдээллийг ил болгож буй этгээдийн эрхийг хамгаалах, мэдээлэгчийн эрхийг нэхэмжлэн хамгаалах боломжийг бүрдүүлэх болон холбогдох бусад харилцааг зохицуулж байна.

Энэхүү хууль нь гэмт хэрэг, иргэний хэрэг, шүүхийн алдааны талаарх мэдээллийг өөрийн ажилтай холбоотойгоор олж авсан мэдээлэл, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал болон байгаль орчинд аюул учруулсан талаарх мэдээлэл, эсхүл дээрхийн аль нэгийг нуун дарагдуулах оролдлогод хамаарна. Харин дээр дурьдсан хууль бус үйлдэл нь ИБУИНВУ-ын нутаг дэвсгэр, эсхүл хилийн чандад үйлдэгдсэн эсэх нь /43В 1-5-р зүйл/⁷

Энэхүү хуулийн үйлчлэх хүрээнд ажилтан, гэрээт ажилтан, дадлагажигч, агентлагийн ажилтнууд, гэрээсээ ажиллаж буй этгээд, цагдаагийн албан хаагчид болон Үндэсний эрүүл мэндийн үйлчилгээний алба /цаашид “ҮЭМҮА” гэх/-ны бүх мэргэжилтэн хамаарна. Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан туршилтын болон сургалтын хугацаа, насны хязгаарлалтууд тус хуульд хамаарахгүй. Харин тус хууль нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч /ҮЭМҮА-аас бусад/, сайн дурын ажилтан, тагнуулын алба болон зэвсэгт хүчнийхэнд хамаарахгүй. /43К/

Хуулийн хамгаалалт нь гагцхүү *good faith* буюу сайн санааны үндсэн дээр ил болгосон мэдээллүүдэд хамаарна. Энэ нь нэг талаараа ил болгосон мэдээлэл, үйл ажиллагаа нь үнэн зөв байна гэсэн үг юм. Харин ил болгож буй шалтгаан нь зүй бус тохиолдолд сайн санааны үзэл санааг зөрчсөнд тооцно. /43С 1-2-р зүйл/

Хууль бус, зүй бус үйлдлийг сайн санааны үндсэн дээр ажил олгогч /менежер, захирал/-доо мэдээлсэн этгээдийг тухайн мэдээлэл нь хууль бус, зүй бус үйл ажиллагаа явагдсан, явагдаж байгаа, эсхүл явагдах гэж байгааг гэрчлэх мэдээлэл мөн гэж мэдээлэгч илтгэлтэй байгаа тохиолдолд хамгаална. Энэ нь гуравдагч этгээдийн хууль бус, зүй бус үйлдлийг мэдээлэхэд мөн хамаарна. Мөн зарчим удирдлага нь сайдын тушаалаар томилогддог байгууллагын албан хаагч /ҮЭМҮА болон хагас бие даасан ТББ *quasi-autonomous non-governmental organisation*-д хамаарна/ санхүүжүүлэгч холбогдох яамандаа гомдол гаргахад үйлчилнэ.

Тус хуульд зарим тодорхой этгээдүүд/зохицуулагчид-*prescribed persons* мэдээлэл өгөхийг тусгай заалтаар зохицуулсан байна. Эдгээр нь Эрүүл мэнд болон аюулгүй байдлын газар /HSE/ зэрэг зохицуулагч байгууллагууд юм. Мэдээлэгчийн эрхийг хамгаалахдаа мэдээлэгч нь дотоод мэдээллийг илчлэх сорил, мөн тухайн мэдээлэл нь үнэн зөв, тухайн зохицуулагчид хамааралтай гэдэгт илтгэлтэй байна.

⁶ Public Interest Disclosure Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/data.pdf>

⁷ <http://www.pcaaw.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida>

Мэдээллийг олон нийтэд мэдээлэгч /цагдаа, хэвлэл мэдээлэл, Парламентын гишүүд, хэрэглэгчид болон хуульд тусгайлан заагаагүй зохицуулагчдад/-ийн эрхийг дээр дурдсан тодорхой этгээдүүдэд гаргаж буй мэдээллийн сорил, бүхий л талаараа үндэслэлтэй бөгөөд хувийн ашиг хонжоо олох зорилго агуулаагүй тохиолдолд хуулиар хамгаална. Мөн олон нийтэд мэдээлэгчийн эрхийг дараах 4 нөхцөлд хамгаална. 1/ мэдээлэгч нь дотооддоо, эсхүл хуульд заасан тодорхой зохицуулагчид мэдээлэх тохиолдолд эрх нь зөрчигдөнө гэсэн итгэлтэй бол, 2/ тодорхой зохицуулагч байхгүй ба нотлох баримтыг нуун дарагдуулах, эсхүл устгах аюултай гэх итгэлтэй байгаа бол, 3/ ажил олгогч, эсхүл хууль заасан зохицуулагчид урьд өмнө нь мэдээлж байсан, бол, 4/ эсхүл маш ноцтой асуудалтай холбоотой бол.

Энэхүү хуулийг зөрчин мэдээлэгчийг хохироосон, ажлаас нь чөлөөлсөн тохиолдолд хөдөлмөрийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно. Нөхөн олговрын хэмжээнд хязгаарлалт тавиагүй ба учирсан хохирлыг барагдуулахаар заасан байна.

Хөдөлмөрийн болон халагдах гэрээнд тусгасан *gagging clause* буюу мэдээлэл задруулахгүй байх заалт нь тухайн хуультай зөрчилдөх тохиолдолд хүчингүйд тооцно.

ХОЁР. БҮГД НАЙРАМДАХ РУМЫН УЛС

Тус улс шүүмжлэгчийн эрхийг Төрийн захиргаа, төрийн алба болон бусад байгууллагуудын хүрээн дэх зөрчлийг мэдээлэн илэрхийлсэн хүмүүсийг хамгаалах тухай 2004 оны 12 дугаар сарын 14-ны “Хууль №571”-аар хамгаалан, зохицуулдаг.

Энэхүү хуулийн зорилго нь төрийн захиргаа, төрийн алба болон бусад /зүйл 2-т заасан/ төсөвт байгууллагуудын хүрээний хууль бус үйлдэл, зөрчлийг илчилсэн, эсхүл мэдээлсэн хүмүүсийг хамгаалах арга хэлбэрүүдийг зохицуулахад оршино. Хуулийн зохицуулалтыг дор оруулав. Үүнд:

Хууль № 571

2004 оны 12 дугаар сарын 14⁸

Төрийн захиргаа, төрийн алба болон бусад байгууллагуудын хүрээн дэх зөрчлийг мэдээлэн илэрхийлсэн хүмүүсийг хамгаалах тухай

1 БҮЛЭГ. Ерөнхий үндэслэлүүд

1-р зүйл. Энэхүү хууль нь төрийн захиргаа, төрийн алба болон бусад Зүйл 2-т заасан төсөвт байгууллагуудын удирдах, эсхүл албаны хүмүүсийн үйлдсэн, төрийн захиргаа, төрийн алба болон бусад байгууллагуудын хүрээний хуулийн зөрчлийг илчилсэн, эсхүл мэдээлсэн хүмүүсийг хамгаалах арга хэлбэрүүдийг зохицуулна.

2-р зүйл. (1) Энэ хуулийн үндэслэл заалтууд нь Парламент, Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, түүний албадууд, төрийн төв захиргааны алба болон орон нутгийн захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах захиргааны албад, соёл, боловсрол, эрүүл мэнд ба нийгмийн тусламжийн

⁸ LAW No. 571 of 14 December 2004

<http://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>

төрийн байгууллагууд, үндэсний компаниуд, үндэсний болон орон нутгийн ашиг сонирхол бүхий өөрөө удирдах захиргаад, мөн төрийн өмчит компаниудад үйлчилнэ.

(2) Мөн энэ хууль нь шинжлэх ухааны болон зөвлөх үүрэг бүхий зөвлөл, тусгай хороо болон төрийн захиргаа, түүний албаны бүтцэд, эсхүл дэргэд байгуулагдсан бусад албадуудад томилогдсон хүмүүст үйлчилнэ.

3-р зүйл. Хуульд хэрэглэсэн дараах үг, хэллэгийг дор дурдсан утгаар ойлгоно Үүнд:

а) “нийтийн эрх ашиг бүхий шүгэл үлээх” гэдгийг аливаа хуулийн зөрчил, мэргэжлийн ёс зүй, эсхүл зөв захиргааны зарчмууд, чадварлаг үр дүнтэй, хэмнэлттэй, ил тод байдлын тухай сайн санааны үүднээс мэдэгдэхийг;

б) ‘шүгэл үлээгч’ гэж а)хэсэгт заасанчлан мэдэгдэл хийсэн ба Зүйл 2-т заасан төрийн захиргаа, эсхүл алба, бусад байгууллагын ажилтан хүнийг;

с) сахилгын хороо гэж энэ хууль болон Зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн байгууллагууд, эсхүл бусад байгууллагуудын дотоод болон үйл ажиллагааны дүрэм журамд заасан үүрэг хариуцлагын зохистой хэрэгжилтийг нягтлан шалгах сахилгын аливаа этгээдийг хэлнэ.

II БҮЛЭГ. Ерөнхий зарчмууд

4-р зүйл. Нийтийн эрх ашгийн үүднээс шүгэл үлээгчийг хамгаалах зарчмууд нь:

а) эрх зүйн зарчим: зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад байгууллагууд нь хууль ёсоор иргэний эрх, эрх чөлөө, шударга өрсөлдөөний хэм, хэмжээ, шаардлага, төрийн үйлчилгээнд эрх тэгш хандах зэргийг сахин мөрдөх үүрэгтэй;

б) нийтийн эрх ашигийг дээдлэх зарчим: нийгмийн хэв журам, нэг нэгдмэл байдал, шударга ёс, зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад байгууллагуудын үр бүтээмжийг энэ хуулиар хамгаалан сурталчилна;

с) үүрэг хариуцлагын зарчим: хуулийн зөрчлийн тухай мэдээлж буй аливаа хуулийн этгээд тухайн үйл үйлдэлтэй холбоотой баримт мэдээллийг заавал хамт мэдүүлнэ;

д) зүй бусаар шийтгэхгүй байх зарчим: хуулийн зөрчлийн талаар мэдээлсэн, эсхүл мэдэгдсэн хүнийг өөр сахилгын зөрчилд холбогдуулан шударга бус бөгөөд илүү хатуугаар шийтгэх заалт хэрэглэн шууд ба шууд бусаар шийтгэж болохгүй. Улс нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээхэд ийм эрх ашигт саад болохуйц ёс зүйн, эсхүл мэргэжлийн хэм хэмжээнүүдийг хэрэгсэхгүй;

е) зөв удирдахуйн зарчим: Зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад байгууллагууд үйл ажиллагаагаа нийтийн эрх ашгийн төлөө, мэргэжлийн өндөр түвшинд чадварлаг, үр бүтээлтэй бөгөөд нөөц баялгийг арвилан хэмнэж эрхэлнэ;

ф) зөв үйлийн зарчим: энэ нь олон нийтийн нэг нэгдмэл байдал, удирдахуйн зөв зарчмуудтай холбоотой, захиргааны хүчин чадал ба Зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад байгууллагуудын нэр хүндийг өсгөх үзэл санаа бүхий нийтийн эрх ашгийг хамгаалсан шүүмжлэлийг (шүгэл үлээлтийг)

хамгаалан урамшуулна;

г) тэнцвэрийн зарчим: хэн боловч энэ хуулийн заалтуудыг илүү ноцтой зөрчилд ногдуулсан захиргааны, эсхүл сахилгын санкцыг багасгахын тулд өөрт ашигтайгаар хэрэглэж болохгүй;

h) сайн итгэл үнэмшлийн зарчим: энэ нь нөхцөл байдлын үнэн бодит байдалд, эсхүл тэрхүү илтгэж буй үйлдэл нь хууль зөрчсөн үйлдэл мөн гэдэгт бүрнээ итгэн үнэмшсэний үндсэн дээр илчлэн мэдэгдсэн, зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад төсөвт байгууллагуудад ажилладаг хэнийг боловч хамгаална.

III БҮЛЭГ. Хуулийн зөрчлийн тухай шүгэл үлээх

5-р зүйл. 1 ба 2-р зүйлд заасан хүмүүсийн үйлдсэн хуулийн зөрчлийг илчлэн мэдээлэх, энэ хуулиар сахилгын буруу үйлдэл, зөрчил, эсхүл гэмт хэрэг гэж заасан үйлдлүүд нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн шүгэл үлээх нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Тэдгээр нь:

а) авлигын зөрчил: авлигын хэрэгтэй дам холбоотой зөрчлүүд, авлигын хэрэгтэй шууд холбоотой зөрчлүүд, хуурамч баримт бичиг үйлдсэн зөрчлүүд, эсхүл ажил мэргэжлийн холбогдолтой зөрчлүүд;

б) Европын Холбооны санхүүгийн ашиг сонирхлын эсрэг зөрчлүүд;

с) зүйл 2-т заасан байгууллагуудын дотоод үйл ажиллагаанд танил талаараа хандах, эсхүл ялгаварласан хэрэг явдал гаргах;

д) ашиг сонирхлын зөрчил ба үл нийцлийг зохицуулах заалтуудыг зөрчих;

е) эд материалын, эсхүл хүний нөөцийг буруу хэрэглэх;

ф) сонгуулиар сонгогдсон, эсхүл улс төрийн албан тушаалтан хүмүүсийг эс тооцвол ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ улс төрийн үзлээр ялгаварлах;

г) мэдээлэл авах ба тушаал шийдвэрийн Ил тод байдлын тухай хуулийн зөрчлүүд;

h) улсын хангамж ба эргэн төлөгдөшгүй сантай холбогдох хуулийн заалтуудыг зөрчих;

и) мэргэжлийн авьяас чадваргүй, эсхүл хайнга байдал;

j) ажилд авах, сонгох, тушаал дэвшүүлэх ба бууруулах, халах шийдвэрийг хувийн бодит бус үнэлэмжээр үйлдэх;

к) захиргааны процедурыг зөрчих, эсхүл хууль зөрчсөн дотоод процедурыг бий болгох;

l) тусгайлсан, эсхүл үйлчлүүлэгчийг дугаарласан ашиг сонирхлоор захиргааны, эсхүл бусад бичиг баримтыг олгох;

м) зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад, төрийн албадууд ба бусад төсөвт байгууллагуудын улсын болон хувийн өв залгамжлалыг буруу, эсхүл хуурамчаар захиран зарцуулсан;

п) зөв удирдахуй болон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбоотой бусад хуулийн заалтуудыг зөрчих.

6-р зүйл. 4 дүгээр зүйл, н) дэд хэсэгт заасан хуулийн зөрчил, эсхүл ёс зүйн болон мэргэжлийн хэм хэмжээний зөрчлийг дараах албан тушаалтны аль нэгийг сонгож, эсхүл бүгдэд нь мэдээлж болно:

а) 5 дугаар зүйлд заасан хуулийн зөрчлүүдийн тухайд дээд албан тушаалтанд;

б) хуулийн заалт зөрчсөн хүний ажилладаг төрийн захиргаа, төрийн байгууллага, төсөвт байгууллагын даргад, эсхүл үйлдсэн эзнийг гарцаагүй оноож танихгүй байвч тэрхүү хууль бус үйлдэл гарсан тухайн салбарын хүрээнд мэдээлэх;

с) хуулийн 5-р зүйлийн заалтуудыг зөрчсөн хүний харьяалагдах алба, сахилгын хороо, эсхүл бусад түүнтэй адилтгах албанд;

д) холбогдох хуулийн этгээдэд;

е) ашиг сонирхлын зөрчлийг судлан илрүүлэхээр байгуулагдсан хуулийн этгээдэд;

ф) парламентын хороодод;

г) нийтийн хэвлэл мэдээлэлд;

н) мэргэжлийн, худалдааны эвлэл, эсхүл ажилчдын холбоодод;

и) төрийн бус байгууллагуудад.

IVБҮЛЭГ.Төрийн албан хаагчид, гэрээт болон бусад ангиллын албан хаагчдыг хамгаалах

7-р зүйл. (1) сахилгын хороо, эсхүл бусад ижил төстэй албадуудын өмнө шүүмжлэгч (шүгэл үлээгч) нь дараах хамгаалалтыг эдэлнэ:

а) олон нийтийн ашиг сонирхлыг мэдээлэгчид (шүгэл үлээгчид) нь 4 дүгээр зүйлийн н) заалтын дагуу сайн санааны ач тусыг эдэлнэ. Гэхдээ энэ нь нотлогдох ёстой;

б) мэдээлэгчийн (шүгэл үлээгчийн) хүсэлтээр сахилгын шалгалт хийсэн зүйл 2-т заасан төрийн захиргаад төрийн албадууд ба бусад төсөвт байгууллагуудын дотоод сахилгын хороо, эсхүл үүнтэй адилтгах алба нь энэхүү хуулийн дагуу хэвлэл мэдээлэл ба худалдааны эвсэл, эсхүл мэргэжлийн холбооны төлөөлөгчдийг оролцуулна. Хурал болохоос 3 хоногийн өмнө тухайн байгууллагын цахим хуудсанд зарлал тавина. Зарлан мэдээлээгүй бол мэдээлэл ба ногдуулсан сахилгын шийтгэлийг цагаатгаж болно.

(2) Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө мэдээлснээр буруутгагдаж байгаа этгээд шууд ба шууд бусаар шүгэл үлээгчийн дээд албан тушаалтан бөгөөд түүнийг шалгаж, дүгнэх эрх мэдэлтэн байгаа тохиолдолд сахилгын хороо, эсхүл бусад адилтгах этгээд нь шүгэл үлээгчийн нэр, албан тушаалыг нууцлан хамгаална.

8-р зүйл. 5-р зүйлийн а); б)заалтууд, Гэрчийг хамгаалах тухай (Хууль 682/2002) хуулийн 12-р зүйлийн (2) догол мөр, а)заалтын дагуух нийтийн эрх ашгийг хамгаалсан шүгэл үлээгч шүүх хуралд ирэхгүй байж болно.

9-р зүйл. (1) Ажил үүргийн холбоотой шүүх ажиллагаа, эсхүл түүнтэй хамааралтай харилцааны шүүн таслах ажиллагаанд хэрвээ шүгэл үлээгч сайн санааны үүднээс нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээснийхээ төлөө шийтгэл ногдсон бол Шүүхээс түүнд ногдуулсан сахилгын, эсхүл захиргааны шийтгэлийг цагаатгаж болно.

(2) Шүүх нь шүгэл үлээгчид сахилгын зөрчил хэмээн ногдуулсан шийтгэлийн жин, хувь хэмжээг шийтгэл ногдуулах практик, эсхүл төрийн захиргаа, төрийн албад ба бусад төсөвт байгууллагуудад тохиолдсон ижил төстэй хэргүүдтэй харьцуулан шалгаж, энэ хуулиар хамгаалагдсан нийтийн эрх ашгийг хамгаалсан шүгэл үлээснийхээ тухайд шийтгүүлж болзошгүй дагалдах ба шууд бус үр нөлөөнөөс сэргийлнэ.

V БҮЛЭГ.

10-р зүйл. Нийтийн эрх ашгийн төлөө шүгэл үлээгчдийг хамгаалах тухай энэ хууль нь Хөдөлмөрийн хуулийн заалтууд, улсын албан хаагчдын дүрэм журмын тухай Хууль 188/1999 -ын заалтууд, дахин хэвлэгдсэн нэмэлт өөрчлөлтүүдээр бүрэн төгс болно.

11-р зүйл. Энэ хууль хүчин төгөлдөр болсноос 30 өдрийн дотор 2 дугаар зүйлд заасан төрийн захиргаа, төрийн албад ба бусад төсөвт байгууллагууд нь өөрсдийн дотоод журмыг энэ хуулийн заалтуудтай нийцүүлнэ.

Энэхүү хуулийг Румын улсын Парламент дахин хэвлэгдсэн Румын улсын Үндсэн хуулийн Зүйл 75 ба Зүйл 76-ын (2) догол мөрийн заалтуудтай нийцүүлэн батлав.

ГУРАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СЛОВАК УЛС

Словак Улс нь 2014 онд Нийгмийн эсрэг үйл ажиллагааг мэдээлэхтэй холбоотой тодорхой арга хэмжээний тухай хуулийг⁹ баталж, 2015 оны 1-р сарын 1-нээс мөрдөж эхэлсэн.

Тус хууль нь ажил олгогчийн хууль бус, эсхүл нийгмийн эсрэг үйл ажиллагаа /ёс зүйгүй үйлдэл, эсхүл улсын эд хөрөнгө шамшигдуулах/ зэрэг үйл ажиллагаа явуулсан үйлдлийг илчилсэн ажилтны эрхийг хамгаалахад оршино.

Хуульд заасан хамгаалалт нь сайн санааны үндсэн дээр үнэн зөв мэдээллийг өөрийн ажлын шугамаар илрүүлэн нийгмийн эсрэг үйл ажиллагааг таслан зогсооход хувь нэмэр оруулах зорилгоор илчилсэн этгээдэд үйлчилнэ. Ажилтны нууц хадгалах гэрээ нь хуульд заасан тодорхой нөхцөлөөс бусад тохиолдолд үйлчлэхгүй.

Нийгмийн эсрэг ноцтой үйл ажиллагаа нь төрийн албан дахь авлига, төрийн худалдан авалт, эсхүл төрийн сонгон шалтгаруулалт/дуудлага худалдаа, эсхүл Европын Холбоо дахь санхүүгийн сонирхолд хохирол учруулах зэрэг эрүүгийн шинжтэй зөрчлүүдийг хэлнэ. Түүнчлэн, гурваас дээш жилээр хорих ял бүхий эрүүгийн хэрэг, 50 мянган еврогоос доошгүй торгууль бүхий захиргааны зөрчлүүдийг хэлнэ.

⁹ Act on Certain Measures related to the Reporting of the Anti-social Activities and on amendments of certain laws No. 307/2014, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/307/>, <http://accace.com/newsroom/local-news/112579/104923/act-on-reporting-of-anti-social-activities-brings-new-obligations-for-employers-news-flash>

Хуульд заасны дагуу 50 доошгүй ажилтан бүхий ажил олгогч бүр ажилтны өөрийн ажлын шугамаар олсон нийгмийн эсрэг үйлдлийн талаарх мэдээллийг хүлэн авч, шийдвэрлэх дотоод тогтолцоотой байна. Үүний тулд тухайн асуудал хариуцсан ажилтан томилох, хянан шалгах ажиллагааны үр дүнгийн тайланг тайлангуудыг хөтлөх, бүртгэх хэвлэх, нарийн процессуудыг тогтоосон дотоод журам боловсруулна.

Хэрхэн мэдээлэх аргачлалыг хэвлүүлэн бүх ажилтнуудад тарааж, хүртээмжтэй байлгана. Мэдээлэх аргуудын нэг нь өдрийн 24 цагийн турш нээлттэй байх ёстой. Ажил олгогч нь мэдээлэл бүрийг хүлээн авч, хянан шалгах үүрэг хүлээх бөгөөд мэдээлэгчийн нууцлалыг хадгалж, үр дүнгийн талаар мэдээллийг хүлээн авсан өдрөөс 10 хоногийн дотор мэдээлэх үүрэг хүлээнэ.

Ажил олгогч нь хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 6 сарын доторх дээрх шаардлагуудыг биелүүлэх ба холбогдох шаардлагыг биелүүлээгүй тохиолдолд 20 мянган еврогийн торгууль төлнө.

Нийгмийн эсрэг үйлдлийг илчилсэн ажилтнууд тухайн илчилсэн үйлдэл нь ноцтой эсэхээс хамааран хоёр түвшид хамгаалалт авна.

Ажилтанд ноцтой бус үйлдлийг дотоод нэгждээ мэдээлсний /өөрийн ажлын явцад олсон мэдээлэл/ төлөө ажил олгогч нь хууль бус үйлдэл үйлдсэн тохиолдолд Хөдөлмөрийн хянан шалгах байгууллагууд нь тухайн үйлдэл нь гаргасан мэдээлэлтэй холбоотой гэж үзсэн тохиолдолд таслан зогсоох эрхтэй байна.

Ажилтан нь нийгмийн эсрэг ноцтой үйлдлийг мэдээлэхдээ эрүүгийн, эсхүл захиргааны хэргээс хамааран холбогдох албанд хамгаалуулахаар өргөдөл гаргана. Хамгаалалт олгосон тохиолдолд ажил олгогч нь ажилтанд Хөдөлмөрийн хянан шалгах байгууллагатай урьдчилан зөвшилцөлгүй тодорхой хариуцлага ногдуулахыг хориглоно. Ажил олгогч нь ажилтанд ногдуулах гэж буй хариуцлагыг мэдээлэл өгсөнтэй холбоогүй болохыг нотлох үүрэг хүлээнэ. Энэ нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх зарчмын дагуу явагдах бөгөөд ажил олгогч болон ажилтны аль аль нь давж заалдах эрхтэй байна.

Дээрх шаардлагыг зөрчсөн ажил олгогч нь Хөдөлмөрийн хянан шалгах байгууллагаас ногдуулсан торгууль төлнө. Мэдээлэл өгсөн ажилтныг хууль бусаар ажлаас нь чөлөөлсөн тохиолдолд цалин хөлсөө алдсаны нөхөн олговор авах эрхтэй ба нөхөн олговрын хэмжээнд хязгаар тогтоогоогүй.

ДӨРӨВ. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭНЭТХЭГ УЛС

Тус улс нь Шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах бие даасан хуультай. Энэтхэгийн 2011 оны Шүүмжлэгчийг хамгаалах хууль (The whistle blowers protection act, 2011) нь 7 бүлэг, 31 зүйлтэй бөгөөд 2014 оны 5 дугаар сараас мөрдөгдөж эхэлжээ. Энэ хуулийн зорилго нь ямарваа авлига авсан, эсхүл эрх мэдлээ санаатайгаар урвуулан ашигласан, эсхүл шийдвэрийг санаатайгаар хэн нэгэн төрийн албан хаагчийн эсрэг урвуулан ашигласан зөрчлийг илчилсэн санал гомдлуудыг хүлээн авах тогтолцоог бий болгох, тэдгээр санал гомдлыг нягтлан шалгах, эсхүл шалгах шалтгааныг бий болгох, тийм санал гомдлыг гаргасан хүмүүсийг эрсдэлд орохоос хамгаалахтай холбоотой бүх харилцааг зохицуулахад оршино. Хууль нь дараах бүтэцтэй байна. Үүнд:

- I Бүлэг: Удиртгал
- II Бүлэг: Нийтийн эрх ашгийн хамааралтай шүүмжлэл

- III Бүлэг: Нийтийн эрх ашгийн хамааралтай шүүмжлэлийн лавлагаа, шалгалт
- IV Бүлэг: Санал шүүмжлэлийг шийдвэрлэх байгууллагын эрх мэдэл
- V Бүлэг: Шүүмжлэгчийг (шүгэл үлээгч) хамгаалах
- VI Бүлэг: Зөрчил ба шийтгэл
- VII Бүлэг: Бусад

Шүүмжлэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль нь Жамму Кашмир мужаас бусад бүх Энэтхэгт хүчин төгөлдөр үйлчлэх бөгөөд хугацааг Төв Засгийн газраас Албан ёсны сонинд хэвлэн нийтэлсэн өдрөөс тооцно. Гэвч зарим заалтуудыг өөр өөр огноогоор өдөрлөж болох ба тэр нь тухайн заалтын хүчин төгөлдөр болсон хугацаа болно гэж заасан байна. Мөн энэ хуулийн заалтууд нь 1988 оны "Тусгай хамгаалалтын бүлэг" хуулийн дагуу зохицуулагддаг тул Холбооны зэвсэгт хүчинд үйлчлэхгүй.

Хуульд зааснаар "шүүмжлэгч" (шүгэл үлээгч) энэ хуульд заасан "шүүмжлэл"-ийг хийсэн аливаа хүнийг гэж тодорхойлсон бөгөөд "шүүмжлэл" гэдгийг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- 1988 оны Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд заасан гэмт үйлдлүүдийг үйлдэхийг, эсхүл үйлдүүлэхийг завдсан;
- санаатайгаар эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж Засгийн газрыг хохироосон, эсхүл хэн нэгэн төрийн албан хаагч, эсхүл гуравдагч этгээдэд мэдэгдэхүйц ашигтай байдал үүсгэсэн;
- эрүүгийн хэрэг үйлдэхийг оролдсон, эсхүл эрүүгийн хэрэг үйлдүүлсэн төрийн албан хаагчийн талаар нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс бичгээр, эсхүл цахим шуудан, цахим зурвасаар илчлэн бичсэнийг хэлнэ гэж тодорхойлсон.¹⁰

Нийтийн эрх ашгийн хамааралтай гэдгийг 1923 оны Албаны нууцлалын тухай хуулийн заалтуудад агуулагдаагүй бол аливаа төрийн албан хаагч, эсхүл аливаа бусад хүмүүс ба төрийн бус байгууллага нь энэ хуулийн зорилгод нийцсэн нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үнэн зөв шүүмжлэлийг шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагад сайн дураар гарган мэдүүлнэ гэхчлэн тодорхойлжээ.

Харин нийтийн эрх ашгийн төлөөх санал шүүмжлэлийг хүлээн авсан даруйд хэрхэн шийдвэрлэх тухай үйл ажиллагаа, эрх мэдлийн талаарх 3-р бүлэгт:¹¹ шүүмжлэгчээс энэхүү шүүмжлэлийг гаргагч нь чухамхүү өөрөө мөн эсэхийг лавлан асуух, тэрээр өөр бусад байгууллага, эрх мэдэлтэнд өөрөө илэрхийлэхийг хүсэхгүй бол түүний нэрийг нууцлах, шүүмжлэлийн үндэслэл үнэн бодитойг нягтлан шалгах, шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх гэх зэргээр тодорхойлсон байна. Санал шүүмжлэлийг шийдвэрлэх байгууллагын эрх мэдлийн тухайд нягтлан шалгах үүднээс санал шүүмжлэл гаргагчаас холбогдох баримт, шалгахад туслахыг хүсэх зэргийг шаардах эрхтэй гэжээ. Улмаар тэр нь 1908 оны Иргэний хэргийн хуулийн дагуу санал шүүмжлэл гаргагчийг дуудаж ам тангараг өргүүлэх, ярилцаж шалгах, холбогдох бичиг баримт гаргуулах, гэрч баримт шаардах гэх зэрэг Иргэний хэргийн шүүхийн адил эрхүүдтэй байна.

Энэтхэгийн Шүүмжлэгчийн тухай хуулийг бусад холбогдох Иргэний тухай хууль, Эрүүгийн тухай хууль зэрэгтэй ихээхэн уялдуулсан байна.

¹⁰ The whistle blowers protection act, 2011 <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2014/159420.pdf>

¹¹ ¹¹ The whistle blowers protection act, 2011 <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2014/159420.pdf>

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- An International Perspective on Whistleblowing, Norm Keith, Shane Todd, And Carla Oliver, 2016,
http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/criminal_justice_magazine/v31/OLIVER.authcheckdam.pdf
- Committing To Effective Whistleblower Protection, OECD,
<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>
- Act on Certain Measures related to the Reporting of the Anti-social Activities and on amendments of certain laws, 2014 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/307/>
- Model Act, <http://www.whistleblowers.org/storage/documents/model.law.pdf>
- Protected Disclosures Act 2014, Ireland,
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/print.html>
- Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Council of Europe,
[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdci/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdci/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)
- Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, The United Nations Convention against Corruption, 2015
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf
- Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
- Whistleblower Laws: International Best Practice, Paul Latimer, A J Brown, UNSW Law Journal, Volume 31(3)
http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/23199/53537_1.pdf;sequence=1
- Whistleblower Protection Around the World,
https://www.employmentlawwatch.com/2015/02/articles/employment-uk/whistleblower-protection-around-the-world/?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=View-Original
- Whistleblowing An employer's guide to global compliance, DLI Piper,
https://www.dlapiper.com/~media/Files/Insights/Publications/2015/06/Whistleblowing_Law_Report_2015.pdf
- Whistleblowing Protection Laws – EU Member States Laws,
<http://journalism.cmpf.eu/maps/whistleblowing/>
- A Critical Analysis of Whistleblower Protection in the European Union, Ada-Iuliana POPESCU
http://www.jopaf1.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf
- law № 571 <http://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>
- The whistle blowers protection act, 2011
<http://egazette.nic.in/WriteReadData/2014/159420.pdf>

ХАВСРАЛТ

INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION

BEST PRACTICES FOR LAWS TO PROTECT
WHISTLEBLOWERS AND SUPPORT
WHISTLEBLOWING IN THE PUBLIC INTEREST

Transparency International is the global civil society organisation leading the fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, we raise awareness of the damaging effects of corruption and work with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it.

Printed on 100% recycled paper.

© 2013 Transparency International. All rights reserved.

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



With the financial support of the Prevention of and Fight Against Crime Programme of the European Union.
European Commission - Directorate-General Home Affairs.

TABLE OF CONTENTS

PREAMBLE	2
GUIDING DEFINITION	4
GUIDING PRINCIPLE	4
SCOPE OF APPLICATION	4
PROTECTION	5
DISCLOSURE PROCEDURES	7
RELIEF AND PARTICIPATION	9
LEGISLATIVE STRUCTURE, OPERATION AND REVIEW	10
ENFORCEMENT	11

INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION

BEST PRACTICES FOR LAWS TO PROTECT WHISTLEBLOWERS AND SUPPORT WHISTLEBLOWING IN THE PUBLIC INTEREST

PREAMBLE

Whistleblowers play an essential role in exposing corruption, fraud, mismanagement and other wrongdoing that threaten public health and safety, financial integrity, human rights, the environment and the rule of law. By disclosing information about such misdeeds, whistleblowers have helped save countless lives and billions of dollars in public funds, while preventing emerging scandals and disasters from worsening.

Whistleblowers often take on high personal risk. They may be fired, sued, blacklisted, arrested, threatened or, in extreme cases, assaulted or killed. Protecting whistleblowers from such retaliation will promote and ease the efficient exposing of corruption, while also enhancing openness and accountability in government and corporate workplaces.

The right of citizens to report wrongdoing is a natural extension of the right of freedom of expression, and is linked to the principles of transparency and integrity. All people have the inherent right to protect the well-being of other citizens and society at large, and in some cases they have the duty to report wrongdoing. The absence of effective protection can therefore pose a dilemma for whistleblowers: they are often expected to report corruption and other crimes, but doing so can expose them to retaliation.

Recognising the role of whistleblowing in corruption-fighting efforts, many countries have pledged to enact whistleblower protection laws through international conventions. And, ever more governments, corporations and non-profit organisations around the world are putting whistleblower procedures in place. It is essential, however, that these policies provide accessible disclosure channels for whistleblowers, meaningfully protect whistleblowers from all forms of retaliation, and ensure that the information they disclose can be used to advance needed reforms.

To help ensure that whistleblowers are afforded proper protection and disclosure opportunities, the principles presented here serve as guidance for formulating new and improving existing whistleblower legislation. They should be adapted to an individual country's political, social and cultural contexts, and to its existing legal frameworks. They take into account lessons learned from existing laws and their implementation in practice, and have been shaped by input from whistleblower experts, government officials, academia, research institutes and NGOs from all regions. These principles will be updated and refined as experiences with legislation and practices continue to unfold.

GUIDING DEFINITION

1. *Whistleblowing* – the disclosure of information related to corrupt, illegal, fraudulent or hazardous activities being committed in or by public or private sector organisations¹ – which are of concern to or threaten the public interest – to individuals or entities believed to be able to effect action.

GUIDING PRINCIPLE

2. *Protected individuals and disclosures* – all employees and workers in the public and private sectors need:
 - accessible and reliable channels to report wrongdoing;
 - robust protection from all forms of retaliation; and
 - mechanisms for disclosures that promote reforms that correct legislative, policy or procedural inadequacies, and prevent future wrongdoing.

SCOPE OF APPLICATION

3. *Broad definition of whistleblowing* – whistleblowing is the disclosure or reporting of wrongdoing, including but not limited to corruption; criminal offences; breaches of legal obligation;² miscarriages of justice; specific dangers to public health, safety or the environment; abuse of authority; unauthorised use of public funds or property; gross waste or mismanagement; conflict of interest;³ and acts to cover up of any of these.
4. *Broad definition of whistleblower* – a whistleblower is any public- or private sector employee or worker who discloses information covered in Principle 3 (above) and who is at risk of retribution. This

¹ Including perceived or potential wrongdoing.

² Including fraudulent financial disclosures made by government agencies/officials and publicly traded corporations.

³ Could also include human rights violations if warranted or appropriate within a national context.

includes individuals who are outside the traditional employee-employer relationship, such as consultants, contractors, trainees/interns, volunteers, student workers, temporary workers and former employees.⁴

5. *Threshold for whistleblower protection: “reasonable belief of wrongdoing”* – protection shall be granted for disclosures made with a reasonable belief that the information is true at the time it is disclosed.⁵ Protection extends to those who make inaccurate disclosures made in honest error, and should be in effect while the accuracy of a disclosure is being assessed.

PROTECTION

6. *Protection from retribution* – individuals shall be protected from all forms of retaliation, disadvantage or discrimination at the workplace linked to or resulting from whistleblowing. This includes all types of harm, including dismissal, probation and other job sanctions; punitive transfers; harassment; reduced duties or hours; withholding of promotions or training; loss of status and benefits; and threats of such actions.
7. *Preservation of confidentiality* – the identity of the whistleblower may not be disclosed without the individual’s explicit consent.
8. *Burden of proof on the employer* – in order to avoid sanctions or penalties, an employer must clearly and convincingly demonstrate that any measures taken against an employee were in no sense connected with, or motivated by, a whistleblower’s disclosure.
9. *Knowingly false disclosures not protected* – an individual who makes a disclosure demonstrated to be knowingly false is subject to

⁴ Protection shall extend to attempted and perceived whistleblowers; individuals who provide supporting information regarding a disclosure; and those who assist or attempt to assist a whistleblower.

⁵ “Reasonable belief” is defined as when a person reasonably could suspect wrongdoing in light of available evidence.

possible employment/professional sanctions and civil liabilities.⁶ Those wrongly accused shall be compensated through all appropriate measures.

10. *Waiver of liability* – any disclosure made within the scope of whistleblower legislation shall be immune from disciplinary proceedings and liability under criminal, civil and administrative laws, including those related to libel, slander, copyright and data protection. The burden shall fall on the subject of the disclosure to prove any intent on the part of the whistleblower to violate the law.
11. *Right to refuse participation in wrongdoing* – employees and workers have the right to decline to participate in corrupt, illegal or fraudulent acts. They are legally protected from any form of retribution or discrimination (see Principle 6, above) if they exercise this right.
12. *Preservation of rights* – any private rule or agreement is invalid if it obstructs whistleblower protections and rights. For instance, whistleblower rights shall override employee “loyalty” oaths and confidentiality/nondisclosure agreements (“gag orders”).
13. *Anonymity* – full protection shall be granted to whistleblowers who have disclosed information anonymously and who subsequently have been identified without their explicit consent.
14. *Personal protection* – whistleblowers whose lives or safety are in jeopardy, and their family members, are entitled to receive personal protection measures. Adequate resources should be devoted for such protection.

⁶ The burden shall fall on the subject of the disclosure to prove that the whistleblower knew the information was false at the time of disclosure.

DISCLOSURE PROCEDURES

15. *Reporting within the workplace* – whistleblower regulations and procedures should be highly visible and understandable; maintain confidentiality or anonymity (unless explicitly waived by the whistleblower); ensure thorough, timely and independent investigations of whistleblowers' disclosures; and have transparent, enforceable and timely mechanisms to follow up on whistleblowers' retaliation complaints (including a process for disciplining perpetrators of retaliation).⁷
16. *Reporting to regulators and authorities* – if reporting at the workplace does not seem practical or possible, individuals may make disclosures to regulatory or oversight agencies or individuals outside of their organisation. These channels may include regulatory authorities, law enforcement or investigative agencies, elected officials, or specialised agencies established to receive such disclosures.
17. *Reporting to external parties* – in cases of urgent or grave public or personal danger, or persistently unaddressed wrongdoing that could affect the public interest, individuals shall be protected for disclosures made to external parties such as the media, civil society organisations, legal associations, trade unions, or business/professional organisations.⁸
18. *Disclosure and advice tools* – a wide range of accessible disclosure channels and tools should be made available to employees and workers of government agencies and publicly traded companies, including advice lines, hotlines, online portals, compliance offices,

⁷ Employees are encouraged to utilise these internal reporting channels as a first step, if possible and practical. For a guide on internal whistleblowing systems, see *PAS Code of Practice for Whistleblowing Arrangements*, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008.

⁸ If these disclosure channels are differentiated in any manner, the disclosure process in any event shall not be onerous and must allow disclosures based alone on reasonable suspicion (e.g. UK Public Interest Disclosure Act).

and internal or external ombudspersons.⁹ Mechanisms shall be provided for safe, secure, confidential or anonymous disclosures.¹⁰

19. *National security/official secrets* – where a disclosure concerns matters of national security, official or military secrets, or classified information, special procedures and safeguards for reporting that take into account the sensitive nature of the subject matter may be adopted in order to promote successful internal follow-up and resolution, and to prevent unnecessary external exposure. These procedures should permit internal disclosures, disclosure to an autonomous oversight body that is institutionally and operationally independent from the security sector, or disclosures to authorities with the appropriate security clearance. External disclosure (i.e. to the media, civil society organisations) would be justified in demonstrable cases of urgent or grave threats to public health, safety or the environment; if an internal disclosure could lead to personal harm or the destruction of evidence; and if the disclosure was not intended or likely to significantly harm national security or individuals.¹¹

⁹ Individuals seeking advice shall also be fully protected.

¹⁰ In accordance with relevant data protection laws, regulations and practices.

¹¹ "Classified" material must be clearly marked as such, and cannot be retroactively declared classified after a protected disclosure has been made.

RELIEF AND PARTICIPATION

20. *Full range of remedies* – a full range of remedies must cover all direct, indirect and future consequences of any reprisals, with the aim to make the whistleblower whole. This includes interim and injunctive relief; attorney and mediation fees; transfer to a new department or supervisor; compensation for lost past, present and future earnings and status; and compensation for pain and suffering.¹² A fund to provide assistance for legal procedures and support whistleblowers in serious financial need should be considered.
21. *Fair hearing (genuine “day in court”)* – whistleblowers who believe their rights have been violated are entitled to a fair hearing before an impartial forum, with full right of appeal. Decisions shall be timely, whistleblowers may call and cross-examine witnesses, and rules of procedure must be balanced and objective.
22. *Whistleblower participation* – as informed and interested stakeholders, whistleblowers shall have a meaningful opportunity to provide input to subsequent investigations or inquiries. Whistleblowers shall have the opportunity (but are not required) to clarify their complaint and provide additional information or evidence. They also have the right to be informed of the outcome of any investigation or finding, and to review and comment on any results.
23. *Reward systems* – if appropriate within the national context, whistleblowers may receive a portion of any funds recovered or fines levied as a result of their disclosure. Other rewards or acknowledgements may include public recognition or awards (if agreeable to the whistleblower), employment promotion, or an official apology for retribution.

¹² This may also include medical expenses, relocation costs or identity protection.

LEGISLATIVE STRUCTURE, OPERATION AND REVIEW

24. *Dedicated legislation* – in order to ensure clarity and seamless application of the whistleblower framework, stand-alone legislation is preferable to a piecemeal or a sectoral approach.
25. *Publication of data* – the whistleblower complaints authority (below) should collect and regularly publish (at least annually) data and information regarding the functioning of whistleblower laws and frameworks (in compliance with relevant privacy and data protection laws). This information should include the number of cases received; the outcomes of cases (i.e. dismissed, accepted, investigated, validated); compensation and recoveries (maintaining confidentiality if the whistleblower desires); the prevalence of wrongdoing in the public and private sectors; awareness of and trust in whistleblower mechanisms; and time taken to process cases.
26. *Involvement of multiple actors* – the design and periodic review of whistleblowing laws, regulations and procedures must involve key stakeholders including employee organisations, business/employer associations, civil society organisations and academia.
27. *Whistleblower training* – comprehensive training shall be provided for public sector agencies and publicly traded corporations and their management and staff. Whistleblower laws and procedures shall be posted clearly in public and private sector workplaces where their provisions apply.

ENFORCEMENT

28. *Whistleblower complaints authority* – an independent agency shall receive and investigate complaints of retaliation and improper investigations of whistleblower disclosures. The agency may issue binding recommendations and forward relevant information to regulatory, investigative or prosecutorial authorities for follow-up. The agency shall also provide advice and support, monitor and review whistleblower frameworks, raise public awareness to encourage the use of whistleblower provisions, and enhance cultural acceptance of whistleblowing. The agency shall be provided with adequate resources and capacity to carry out these functions.
29. *Penalties for retaliation and interference* – any act of reprisal for, or interference with, a whistleblower’s disclosure shall be considered misconduct, and perpetrators of retaliation shall be subject to employment/professional sanctions and civil penalties.¹³
30. *Follow-up and reforms* – valid whistleblower disclosures shall be referred to the appropriate regulatory agencies for follow-up, corrective actions and/or policy reforms.

¹³ Criminal penalties may also apply if the act of retaliation is particularly grievous (i.e. intentionally placing the whistleblower’s safety or life at risk). This would depend on a country’s particular context, and should be considered as a means to establish proportionate sanctions only when needed.

ACKNOWLEDGEMENTS

Transparency International would like to thank the many people and organisations that provided valuable input to these Principles, including:

Batory Foundation
Blueprint for Free Speech
Prof. AJ Brown, Griffith University
Canadians for Accountability
Franz Chevarria
Commonwealth Human Rights Initiative
European Federation of Journalists
Federal Accountability Initiative for Reform
Prof. Marie Ghantous, Lebanese Center for International Studies
Government Accountability Project
Prof. Keith Henderson, American University
K-Monitor Watchdog for Public Funds
Pierre Landell-Mills, Partnership for Transparency Fund
Prof. David Lewis, Middlesex University
Chris Moll, Lexchange
Auwal Ibrahim Musa, Civil Society Legislative Advocacy Centre
Anna Myers
Open Democracy Advice Centre
Open Society Justice Initiative
Project on Government Oversight
Public Concern at Work
Paul Stephenson
Julio Bacio Terracino, OECD
Prof. Wim Vandekerckhove, University of Greenwich
Prof. Robert Vaughn, American University
Whistleblower-Netzwerk
Whistleblowers Australia
Yemeni Observatory for Human Rights