

Системи повідомлення про порушення: чим займається омбудсмен

Д-р Штефані Лежон



Залучення зовнішнього омбудсмена до запобігання корупції — організаційний захід, що набуває все більшої важливості для установ і підприємств. Інформатори в установі та за її межами потребують можливості конфіденційно й ефективно повідомляти омбудсмену про правопорушення. Завдяки цьому корупційні злочини швидко й результативно виявляються та караються. Відомості, що ними володіють інформатори, корисні також для правоохоронних органів і зачеплених установ, адже особи, які вчиняють корупційні правопорушення, уміють добре маскуватися, плутати сліди й дурити своїх жертв, спричиняючи в глобальному масштабі мільярдні збитки в публічному секторі.

Омбудсмен

Інститут омбудсмена відомий у Європі (зокрема, Швеції) уже понад 200 років. Це незалежна вповноважена особа, яка має виступати на стороні громадянина в конкретних випадках його взаємин з державою. У Європі таких осіб уповноважено на захист права громадян одержувати інформацію та ставити запитання державним органам. Омбудсмен має сприяти тому, щоб держава діяла в інтересах громадянина у випадках, коли громадянин вважає, що не може належним чином захиститися від державного тиску. Ключова в цьому контексті є ідея правового умиротворення.

Однак розглянутий тут омбудсмен із запобігання корупції має своєрідний статус (*sui generis*). Цей омбудсмен виступає не як посередник із захисту законних інтересів між установою як замовником та інформатором, а як «особлива вповноважена особа», що приймає й аналізує повідомлення про прояви корупції та наділена правом ініціювати внутрішні розслідування. Він служить як інтересам замовника, так і загальним інтересам забезпечення правопорядку. З цього матеріалу ви дізнаєтеся, як і за яких рамкових умов працює омбудсмен із запобігання корупції.

Принцип дії систем повідомлення про порушення

Канали повідомлення (інформування) про порушення — важливий складник системи запобігання корупції. За їхньою допомогою потенційні інформатори можуть повідомляти про можливі порушення норм, зокрема прояви корупції, як у межах установ, так і зовнішнім контролерам, наглядачам чи довіреним особам. Збирання інформації в такий спосіб важливе, оскільки корупційні правопорушення — так звані «злочини без жертви». Це означає, що давач і одержувач (на-

приклад, зі сторони замовника й підрядника) співпрацюють за обоюсторонньою згодою, а збитки несе, наприклад, роботодавець, який довго не помічає, що переплатив за товари чи послуги тощо.

Тому установи впроваджують системи повідомлення про порушення, очікуючи, що вони (особливо ті, які мають можливість анонімного інформування) допоможуть виявляти махінації. Якщо хтось дізнався щось про прояви корупції, у нього має бути можливість передати інформацію в конфіденційний спосіб, не боячись негативних наслідків для себе самого.

Персоналізовані та електронні системи повідомлення про порушення

Залучення зовнішнього омбудсмена із запобігання корупції — варіант так званих персоналізованих систем повідомлення про порушення. При цьому інформатору відомо, кому конкретно та як *конкретно* він передає інформацію. Інформатор може вирішити, чи хоче він відкрити свої персональні дані особі, що приймає інформацію. Інший варіант персоналізованої системи повідомлення про порушення — внутрішня контактна особа (уповноважений з питань протидії корупції в організації), яка теж має право приймати повідомлення про недотримання правил і норм. Крім того, внутрішня контактна особа зазвичай виконує також завдання зі звітування, перевірки, вжиття організаційних заходів і навчання. Установи часто не лише мають внутрішню контактну особу, але й залучають зовнішнього омбудсмена, оскільки вони добре доповнюють один одного.

У так званих електронних системах повідомлення про порушення вхідні повідомлення реєструються за допомогою електронних засобів, а потім перевіряються на предмет стосовності й обґрунтованості. Спектр варіантів тут досить широкий: від «телефонів довіри» й систем голосової пошти до інтернет-засобів. Перевага електронних систем — можливість застосування без прив'язки до певного місця або часу. Недолік полягає в тому, що низький психологічний бар'єр і можливість зберегти анонімність можуть спонукати до фальшивих звинувачень.

Як працює омбудсмен?

Омбудсмени із запобігання корупції не лише приймають інформацію, але й перевіряють її вірогідність. Вони оцінюють її як з правового, так і з предметного погляду й докладно документують отримані повідомлення. Інформація, що не стосується корупції, відфільтровується. Повідомлення, що стосуються корупції, передаються контактній особі в установі з рекомендаціями щодо дальших дій. Якщо під час внутрішнього розслідування в установі виникли додаткові запитання до інформатора, спілкування здійснюється виключно через омбудсмена. Тобто омбудсмен виконує такі функції, як фільтрування, посередництво й підтримка.

Для звернення до омбудсмена потрібно передбачити кілька паралельних каналів комунікації: письмовий (зокрема й електронною поштою), телефонний і особистий контакт. Само собою розуміється, що омбудсмен повинен бути на зв'язку у звичайний робочий час, а також що його мають замінювати на час відпустки або хвороби.

Під час першого контакту інформатора з омбудсменом постає таке питання: чи хоче інформатор, щоб його повідомлення було оброблено конфіденційно, тобто чи бажає він зберегти анонімність перед установою? Хоча анонімність може пропонуватися установою й у разі звернення до внутрішньої контактної особи, це неможливо, коли йдеться про розслідування кримінального правопорушення. Щонайпізніше на цьому етапі особу інформатора потрібно розкрити. Але якщо йдеться про зовнішнього адвоката-омбудсмена, інформатор, що звернувся до нього, має лишатися анонімним навіть під час прокурорського розслідування. Проте з практики судочинства поки що не ясно, чи зумовлює цей обов'язок зберігати службову таємницю наявність права відмовлятися від свідчень (§ 53, п. 1, № 3 КПК ФРН) у разі, якщо йдеться про розкриття особи інформатора. Більшість адвокатів-омбудсменів вважають саме так.

Під час контакту з інформатором омбудсмен має враховувати можливі наслідки. Теоретично повідомлення може запустити процедуру внутрішнього розслідування, у якому фігуруватимуть й

інші особи, унаслідок чого інформатор ризикує стати жертвою переслідувань. Навіть у разі непомітного та швидкого внутрішнього розслідування не можна виключити ймовірність того, що необґрунтовані звинувачення зіпсують репутацію окремих осіб. З огляду на це омбудсмен не лише приймає повідомлення та дотичну до них інформацію, але й несе відповідальність перед замовником та інформатором. Омбудсмен — юрист, якого наймає установа, а не інформатор, тому він не має права давати інформатору юридичні консультації. Тим не менш, якщо омбудсмен виявить ризики, він зобов'язаний звернути на них увагу інформатора.

Омбудсмена можна залучати до внутрішніх розслідувань, але він не зобов'язаний брати в них участь. Для гарантування незалежності омбудсмена й довіри потенційних інформаторів до нього омбудсмен не повинен консультивати установу з інших питань або представляти її інтереси перед слідчими органами.

Вимоги до омбудсмена

Омбудсмен має давати правову оцінку обставинам, про які йому повідомляють. Тому він повинен розбиратися в кримінальному праві (щонайменше в нормах, які стосуються корупційних злочинів і супутніх правопорушень — §§ 298 і далі, 331 і далі, 263, 266 КК ФРН), знати відповідну практику судочинства, а також важливі норми законів про статус посадових осіб публічної служби, бюджетного й тендерного права. Якщо публічна установа або організація має вузьку спеціалізацію (як-от дослідження й наука, зовнішньоекономічна діяльність, масове інформування, охорона довкілля, оборона тощо), потрібні також знання норм галузевого матеріального права.

Омбудсмен повинен також добре розуміти організаційну структуру, процеси й керівні принципи установи та мати практичний досвід у сфері запобігання корупції. Крім того, від омбудсмена вимагається наявність певного кримінологічного досвіду й умінь вести переговори, допитувати свідків і створювати довіру.

Залучення омбудсмена

Між омбудсменом і установою укладається договір про надання повноважень, точніше договір доручення в контексті § 675 ЦК ФРН. Він регулює обсяг роботи омбудсмена — коло охоплених осіб (лише працівники установи чи й особи, що не належать до неї) і питань (лише корупція чи будь-які правопорушення). Визначаються також конкретні обов'язки омбудсмена (перевірка, повідомлення, документування, досяжність, захист даних) і заходи для збереження анонімності інформаторів. Крім того, визначаються обов'язки установи перед омбудсменом (зокрема, потенційні інформатори мають знати про можливість звернутися до омбудсмена) й винагорода за послуги.

Література

Backes/ Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, 2006

Berndt/ Hoppler, Whistleblowing – ein integraler Bestandteil effektiver Corporate Governance, BB 2005, S. 2623ff.

Bernhard J., Rechte und Pflichten externer Ombudspersonen, CCZ 2014, S. 152ff.

Gänßle P., Der Whistleblower im Spannungsfeld zwischen Korruptionsbekämpfung und arbeitsrechtlichen Pflichten, Kritische Justiz 2007, S. 265ff.

Hild E.C., Outsourcing von Compliance-Funktionen: Anwalt als Ombudsmann – Erfahrungen als Ombudsmann der Deutschen Bahn AG, AnwBl 2010, S. 641ff.

Lejeune S., Externe Unterstützung: Ombudspersonen, in: Stark C. (Hrsg.), Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente, Springer-Gabler (erscheint Juli 2016)

Orthmann/ Gimnich, Compliance-Praxishandbuch für öffentliche Unternehmen, 2. Aufl. 2013

Sorgatz I., Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen – Vorbeugemaßnahmen und „erste Hilfe“ für Personalverantwortliche, 2012

Д-р Штефані Лежон

Д-р Штефані Лежон – адвокат, яка, зокрема, виконує функцію омбудсмена із запобігання корупції в адміністраціях берлінських округів Шпандау, Райнікендорф, Шенеберг-Темпельгоф і Штеглиц-Целендорф.

© ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА, СЕРПЕНЬ 2016
У СТАТТІ ВІДОБРАЖЕНО ТОЧКУ ЗОРУ АВТОРА.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grünwald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu