

Pranešėjų apsauga Lietuvoje: kaip gerai apsaugome pranešančius asmenis?



„Transparency International“ Lietuvos skyrius yra ne pelno siekianti, nepolitinė, nevyriausybinė organizacija, įsteigta 2000 m. Daugiau informacijos apie mus rasite www.skaidrumas.lt

Studiją rengė: Deimantė Žemgulytė, Sergejus Muravjovas, Edita Semionovaitė, Ingrida Kalinauskienė

„Transparency International“ Lietuvos skyrius dėkoja prie studijos prisidėjusiems Libertui Aleksandravičiui, Lukrecijai Neverovskajai

Studija parengta bendradarbiaujant su LR Generalinės prokuratūros atstovais.

Studijos dizainą paruošė: Justina Jokūbaitytė



Siekiant užtikrinti šioje ataskaitoje pateiktos informacijos tikslumą buvo imtasi visų tam reikalingų priemonių. Vis dėlto „Transparency International“ Lietuvos skyrius negali prisiimti atsakomybės už pasekmes, galinčias atsirasti dėl šios informacijos naudojimo kitais tikslais ar kituose kontekstuose. Ši studija remiasi 2023 m. vasario–balandžio mėn. vykusiais kokybiniais interviu.

Turinys

- 4 Pranešėjų apsauga Lietuvoje
- 6 Metodologija
- 8 Tyrimo rezultatai
 - 8 Pagrindiniai iššūkiai susiję su pranešėjų apsaugos mechanizmu:
ar apsaugome pranešėjo tapatybę bei užkertame kelią neigiamo poveikio darymui?
 - 10 Organizacinė kultūra
 - 13 Institucijos įgyvendinančios Pranešėjų apsaugos įstatymą
 - 15 Motyvacija pranešti
 - 16 Teisinė aplinka ir sėkmės rodikliai
- 20 Tyrimo santrauka: ką tai reiškia, ką galime ir turime daryti geriau?
- 22 Rekomendacijos
- 23 Executive Summary





Pranešėjų apsauga Lietuvoje

Nuo 2019 metų, kai įsigaliojo LR pranešėjų apsaugos įstatymas (PAĮ), LR generalinė prokuratūra (GP)¹ priėmė beveik 280 sprendimų dėl pranešėjų statuso suteikimo. Apie 150 asmenų buvo pripažinti pranešėjais.²

Šio įstatymo tikslas – suteikti teisinės apsaugos, pagalbos bei skatinimo priemones asmenims, pranešusiems apie galimas negeroves įstaigose, sudaryti jiems tinkamas sąlygas pranešti apie teisės pažeidimus, kurie gali kelti grėsmę arba pažeidžia viešąjį interesą, užtikrinti tokių pažeidimų prevenciją. Praėjus ketveriems metams nuo įstatymo įsigaliojimo – tinkamas metas peržiūrėti, kaip Lietuvai sekasi įgyvendinti įstatymą ir užtikrinti pranešančių asmenų apsaugą bei pagalbą.

Šios studijos tikslas – geriau suprasti, kaip praktikoje įgyvendinamas Pranešėjų apsaugos įstatymas, su kokiais iššūkiais susiduria įstatymą įgyvendinančios institucijos, kokios to priežastys bei kur turėtume pasitempti, siekiant, jog darbuotojai jaustųsi saugūs pranešdami apie galimus pažeidimus.

2020 bei 2021 metais Generalinės prokuratūros ir „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (TILS) atlikti vidinių pranešimų kanalų vertinimai parodė, jog 9 iš 10 viešojo sektoriaus institucijų užtikrina galimybes pranešti apie negeroves įstaigos viduje.³ Tuo metu vidinius kanalus turėjo 8 iš 10 privataus sektoriaus institucijų.⁴

Vis dėlto, vertinimų duomenimis, ketvirtadalis viešojo sektoriaus institucijų, kurios turėjo įsidiegusios vidinius pranešimų kanalus – neužtikrino, jog prie pranešimų neprieitų tie, apie kuriuos pranešama. Taip pat, pusės privataus sektoriaus institucijų vidinių kanalų aprašymai, GP vertinimu, turėjo būti patobulinti.⁵

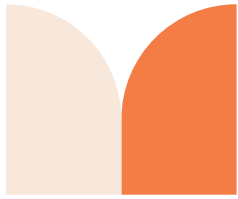
¹ Remiantis PAĮ, LR generalinė prokuratūra yra kompetentinga institucija, atsakinga už PAĮ įgyvendinimą. Pranešėju tapusiam asmeniui užtikrinamos apsaugos bei pagalbos priemonės, tokios kaip konfidencialumo užtikrinimas, draudimas daryti neigiamą poveikį, nemokama teisinė pagalba, atleidimas nuo atsakomybės ir pan.

² LR generalinė prokuratūra, Veiklos ataskaitos 2019–2022.

³ „Transparency International“ Lietuvos skyrius, „Pranešėjų apsauga Lietuvoje 2019–2020 metais. Kaip viešojo sektoriaus institucijos įgyvendina Pranešėjų apsaugos įstatymą?“. Vilnius, 2020.

⁴ LR generalinė prokuratūra, „Pranešėjų apsauga Lietuvoje. Kaip privataus sektoriaus institucijos įgyvendina Pranešėjų apsaugos įstatymą?“. Vilnius, 2021.

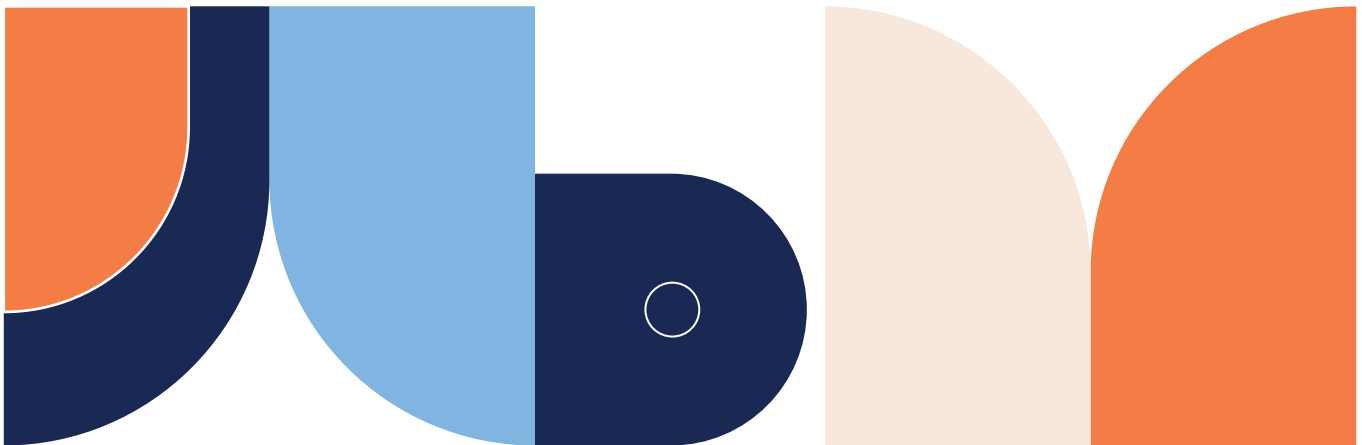
⁵ Ten pat.



Lietuva buvo viena pirmųjų šalių Europoje įsdiegusių šį mechanizmą, taip pat, viena pirmųjų perkėlusią Europos Sąjungos (ES) direktyvos dėl pranešėjų apsaugos nuostatas į savo teisinę sistemą.⁶ Nors Lietuva laikoma viena lyderių šioje srityje, viešumoje pasirodančios istorijos, kuriose minimas galimai nesuveikęs pranešėjų apsaugos mechanizmas⁷, rodo, jog vis tik nesame atsparūs iššūkiams, susijusiems su efektyvia pranešėjų apsauga.⁸ Pavyzdžiui, tokiais kaip sunkumai skatinant darbuotojus pranešti, užkertant kelią konfidencialumo pažeidimams, apsaugant pranešėjus nuo neigiamo poveikio, informuojant gyventojus apie galimybes pranešti.⁹

Tai, jog dar turime, ką nuveikti, kalbant apie įstatymo įgyvendinimo efektyvumą, patvirtina tiek žiniasklaidoje atsirandančios pranešėjų istorijos, tiek TILS tyrimo dalyviai.

Žemiau pateikiamos pagrindinės įžvalgos apie pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimą, su tuo susijusius iššūkius, išryškėjusius tyrimo metu. Taip pat, pagrindinės įžvalgos ir rekomendacijos, kurias galima rasti kiekvienos skilties pradžioje bei šios studijos apibendrinime – 22 psl.



⁶ EU Whistleblowing monitor: www.whistleblowingmonitor.eu/

⁷ „Atleidžiama Aplinkos apsaugos departamento direktorė Olga Vėbrienė“. LRT, 2021. <<https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1384520/atleidziama-aplinkos-apsaugos-departamento-direktore-olga-vebriene>> A. Stankevičius, „Nausėda mato galimybių svarstymams Seime dėl didesnės pranešėjų apsaugos“. LRT, 2023. <<https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1932563/nauseda-mato-galimybiu-svarstymams-seime-del-didesnes-praneseju-apsaugos>>

⁸ Kokybinių interviu metu gautos įžvalgos.

⁹ C. Maslen, „Responses to common challenges encountered when establishing internal whistleblowing mechanisms“. The U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2023.



Naudojamos sąvokos

Šioje studijoje naudojamos sąvokos suprantamos taip, kaip jos yra apibrėžtos LR pranešėjų apsaugos įstatyme¹⁰:

Informaciją apie pažeidimą pateikiantis asmuo – fizinis asmuo, pateikiantis informaciją apie pažeidimą įstaigoje, apie kurį sužinojo iš savo turimų ar turėtų tarnybos, darbo ar sutartinių (konsultavimo, rangos, subrangos, stažuotės, praktikos, savanoriškos veiklos ir pan.) santykių su šia įstaiga arba įdarbinimo ar kitų ikisutartinių santykių metu, taip pat informaciją apie pažeidimą pateikiantis savarankiškai dirbančio asmens statusą turintis asmuo, akcininkas ar asmuo, priklausantis įmonės administraciniam, valdymo ar priežiūros organui (įskaitant vykdomųjų galių neturinčius narius, taip pat savanorius ir apmokamus ar neapmokamus stažuotojus), arba bet kuris fizinis asmuo, dirbantis prižiūrint ir vadovaujant rangovams, subrangovams ir (ar) tiekėjams.

Kompetentinga institucija – subjektas, kuris pagal šį įstatymą priima, pagal kompetenciją nagrinėja arba perduoda kitoms institucijoms nagrinėti pranešimus ar pateiktą informaciją apie pažeidimus, koordinuoja pranešėjų apsaugos ir pagalbos jiems pagal šį įstatymą procesą.

Pranešėjas – informaciją apie pažeidimą pateikęs asmuo, kurį kompetentinga institucija pripažįsta pranešėju.

Vidinis informacijos apie pažeidimus teikimo kanalas – įstaigoje nustatyta tvarka sukurta ir taikoma informacijos apie pažeidimus šioje įstaigoje teikimo, tyrimo ir asmens informavimo procedūra.

Tyrimo metodai

Atliekant tyrimą, buvo vykdoma (1) teisės aktų analizė; (2) antrinių duomenų – anksčiau atliktų vertinimų, tyrimų – analizė; (3) 16 pusiau struktūruotų giluminių kokybinių interviu.

Kokybinių interviu metu 16 tyrimo dalyvių buvo pateikti klausimai, susiję su pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimu, didžiausiais kylančiais iššūkiais, su kuriais susiduria institucijos bei kiti įstatymą įgyvendinantys asmenys, informacijos sklaida bei specialistų kompetencijomis. Taip pat, tyrimo dalyvių buvo klausiama su jų profesiniu lauku susijusių klausimų.

¹⁰LR pranešėjų apsaugos įstatymas, 2 str.



Tyrimo dalyviai ir institucijos, kurioms buvo siunčiami kvietimai dalyvauti tyrime, buvo atrinkti, atsižvelgiant į įstatymuose numatytas atsakomybes bei jų turimą patirtį, žinias, susijusias su pranešėjų apsauga. Taip pat, pačių tyrimo dalyvių siūlymus. Tyrimo metu buvo siekiama užtikrinti kuo įvairesnę kokybiniuose interviu dalyvavusių asmenų imtį.

Institucijos ir profesijos, kurių atstovai dalyvavo pusiau struktūruotuose giluminiuose interviu:

Advokatas(-ė) (2);

LR generalinė prokuratūra (GP) (2);

LR muitinė;

LR specialiųjų tyrimų tarnyba (STT);

LR teisingumo ministerija;

Nacionalinė teismų administracija;

Privataus sektoriaus įmonė (2);

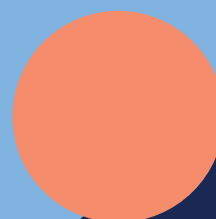
Teisėjas(-a) (2);

Teisininkas(-ė);

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba (VGTPT);

Valstybės sienos apsaugos tarnyba;

Valstybės valdoma įmonė.



Tyrimo rezultatai

Pagrindiniai iššūkiai susiję su pranešėjų apsaugos mechanizmu: ar apsaugome pranešėjo tapatybę bei užkertame kelią neigiamam poveikiui darymui?

Pagrindinės įžvalgos:

- Asmenys atsakingi už vidinių kanalų administravimą, nėra tikri, kaip gavus pranešimą vidiniu kanalu, reikėtų praktiškai įgyvendinti įstatyme numatytus reikalavimus.
- Atliekant vidinius tyrimus dažnai gali būti neužtikrinamas asmens konfidencialumas.
- Asmenys labiau linkę pranešti anonimiškai, tokiu būdu apsaugant save nuo neigiamo poveikio.
- Teisme įrodyti, jog asmeniui yra daromas neigiamas poveikis – itin sudėtinga.

Rekomendacijos:

- Generalinei prokuratūrai ir/arba Teisingumo ministerijai sukurti aiškias gaires, kaip praktiškai turėtų būti įgyvendinamas įstatyme numatytas konfidencialumo užtikrinimas.
- Teisingumo ministerijai, drauge su Generaline prokuratūra, apsvarstyti efektyvesnį sankcijų mechanizmo už netinkamą įstatyme numatytą apsaugos priemonių įgyvendinimą, pvz., padarytus konfidencialumo pažeidimus, daromą neigiamą poveikį, taikymą.

Tyrimo dalyvių teigimu, didžiausi iššūkiai, susiję su pranešėjų apsaugos mechanizmo įgyvendinimu – pranešėjų konfidencialumo užtikrinimas ir jų apsauga nuo neigiamo poveikio.

Teisėsaugos institucijų atstovai teigia, jog pranešėjų konfidencialumas yra tinkamai užtikrinamas tyrimo metu, kai tyrimą vykdo pati kompetentinga institucija. Tokiu atveju pranešėjo tapatybė darbo vietoje tampa žinoma tik tais atvejais, kai ją atskleidžia patys pranešėjo statusą turintys asmenys. Anot jų, tinkamą konfidencialumo užtikrinimą rodo tai, jog niekas per įstatymo įgyvendinimo laikotarpį nėra kreipęsi dėl jo pažeidimo. Ekspertai pabrėžia, jog konfidencialumą įstaigos viduje užtikrinti yra kiekvienos iš jų pareiga.



Labai sunku yra užtikrinti tą konfidencialumą, kad niekas nesužinotų, koks žmogus pranešė. Ypač, jei [jie] su tuo konkrečiu įvykiu, aplinkybėmis yra susiję.



Kokybinio interviu dalyvis



Anonimiškumas duoda žmogui daugiau užtikrintumo

Kokybinio interviu dalyvis

Visgi, kokybiniuose interviu dalyvavę ekspertai, atsakingi už institucijų bei įmonių vidinius pranešimų kanalus, teigia, jog tinkamai užtikrinti pranešusio asmens konfidencialumą – sudėtinga. Nors už vidinių kanalų administravimą dažnai atsakingi keli asmenys, vykdant vidinius tyrimus ratas asmenų, su kuriais pasidalinama pranešimo turiniu, prasiplečia. Dažnai sudaroma ir atskira konsultacinė grupė, kurios visi nariai turi susipažinti su pateiktais duomenimis.

Praktikų teigimu, dažnai iš paties pranešimo turinio nėra sunku suprasti, kuris darbuotojas pateikė informaciją. Tai identifikuoti leidžia sritis, kurioje padarytas galimas pažeidimas, įvykio aplinkybės, kadangi dažnai tam tikras specifines detales žino tik labai ribotas skaičius asmenų.

Vienas iš tyrimo dalyvių pažymi, jog padėti atskleisti pranešėjo tapatybę gali ir tai, jog pranešantys asmenys tikriausiai linkę kelti panašius klausimus institucijos viduje ir ne per vidinį kanalą, todėl gali būti lengviau atpažįstami. Taip pat, lengvesniam pranešimą teikusio asmens tapatybės atskleidimui įtakos gali turėti šie veiksniai – mažas darbuotojų skaičius įstaigoje, tai, jog vadovai yra informuojami, kad jų įstaigoje dirba pranešėjas bei tai, jog dažnai vidinis tyrimas negali būti pradedamas be vadovų žinios.

Būtent dėl šių priežasčių, tyrimo dalyvių, atsakingų už vidinių pranešimų kanalų administravimą, teigimu, žmonės dažnai renkasi pranešti anoniminiu kanalu arba tiesiogiai už pranešimų kanalą atsakingam asmeniui su prašymu neatskleisti tapatybės.

Beveik visi tyrimo dalyviai sutinka, jog šiuo metu silpna apsauga nuo neigiamo poveikio yra vienas iš didžiausių iššūkių užtikrinant pranešėjų apsaugą. Verta atkreipti dėmesį, jog tam, kad prieš asmenį būtų daromas neigiamas poveikis, jo/jos tapatybė vadovams ir/arba kolegoms turėtų būti žinoma ar bent jau įtariama. Tai kelia klausimų dėl to, kiek gerai išties užtikrinamas asmens konfidencialumas net tyrimus vykdant kompetentingai institucijai.

Tyrimo dalyviai teigia, jog darbdaviui norint atleisti pranešėją ar paskatinti jį/ją atsistatydinti, tai padaryti nėra sudėtinga. Kokybinių interviu dalyvių minėti pavyzdžiai – darbo krūvio padidėjimas, atvykimo į darbą laiko stebėjimas, neproporcingas darbo rezultatus nusakančių rodiklių (angl. key performance indicators) pakėlimas. Tokiu būdu, neigiamas poveikis paaiškinamas tariamais pranešėjo nusižengimais, dėl kurių formaliai darbdavys teisis, todėl yra laikomas nesusijusiu su pranešėju bei jo pateiktu pranešimu.

Tai, jog įrodyti neigiamą poveikį labai sudėtinga, sako kone visi tyrimo dalyviai. Ypatingai, jei tai emocinis spaudimas. Jų teigimu, yra buvę atvejų, kai dėl neigiamo poveikio egzistavimo institucijos nesutarė – nors GP įžvelgė netinkamą darbdavio elgesį, teismai šio fakto egzistavimo nepripažino.



Kartais du darbuotojai elgiasi taip pat,
vienas gavo nuobaudą, kitas - ne.
Tas kuris gavo - pranešėjas.



Kokybinio interviu dalyvis

Tyrimo dalyviai pažymi, jog teismų vaidmuo apsaugant asmenį nuo neigiamo poveikio – itin svarbus. Gavus pranešėjo skundą dėl daromo poveikio GP galios apribotos įspėjimų siuntimu įstaigoms. Baudos institucijoms taikomos tik tais atvejais, kai egzistuoja teismo išaiškinimas, jog neigiamas poveikis buvo daromas. Tokių žinomų atvejų šiuo metu nėra. Taip pat, kokybinių interviu dalyvių manymu, šiuo metu įstatyme numatytos sankcijos yra nepakankamai griežtos.

Nors dalies ekspertų teigimu, įrodymų, kurių užtenka įrodyti neigiamą poveikį, palengvinimas galėtų būti vienas iš galimų sprendimų, teismų atstovai dėl šio pasiūlymo nėra tikri. Jų teigimu, jau dabar galima įrodymų įvairovė, tokia kaip balso įrašai, kitų darbuotojų liudijimai.

Kaip dar vieną sprendimą tyrimo dalyviai išskiria laikotarpio apibrėžimą, per kurį pranešėjas negalėtų būti atleistas iš darbo vietos, remiantis tokiomis priežastimis, kaip, pavyzdžiui, restruktūrizacija.

Tyrimo dalyviai atkreipia dėmesį, jog pranešėjo statusu taip pat gali būti manipuluojama. Asmenys, gavę statusą, gali pradėti elgtis nederamai – neateiti į darbą, vėluoti, manydami, jog dėl turimo statuso negali būti atleidžiami, tuomet patys vadovų veiksmus priskirti neigiamam poveikiui.

Organizacinė kultūra

Pagrindinės išvalgos:

- Šiuo metu viešojo sektoriaus institucijų organizacinė kultūra neskatina darbuotojų pranešti apie negeroves.
- Viešojo sektoriaus institucijose vis dar aktualus įsitikinimas, jog apie pažeidimus pranešę asmenys yra „skundikai“.

Rekomendacijos:

- Viešojo bei privataus sektoriaus institucijoms sukurti grįžtamajam ryšiui palankią organizacinę kultūrą – vadovams aiškiai bei viešai deklaruoti vidines įstaigos vertybes, skatinti abipusį pasitikėjimą, sukurti vidinę pranešėjų apsaugos tvarką.
- Viešojo bei privataus sektoriaus institucijoms užtikrinti tinkamą vidinio pranešimo kanalo veikimą. Periodiškai rinkti ir sisteminti duomenis, kurie leistų pamatuoti vidinio pranešimų kanalo veiksmingumą.



Tam, jog darbuotojai jaustųsi gerai pranešdami apie negeroves, anot tyrimo dalyvių, svarbi atvira organizacijos kultūra. Didžioji dalis jų teigia, jog pranešimas vidiniais kanalais turėtų būti kraštutinė priemonė, kur kas svarbiau, jog darbuotojai nebijotų apie pastebimas problemas kalbėti su savo tiesioginiais ar visos įstaigos, įmonės vadovais. Tyrimo dalyviai pažymi, jog dažnai asmuo praneša ne dėl to, jog pasitiki vidiniu pranešimų kanalu, tačiau dėl to, jog pasitiki už jo administravimą atsakingu žmogumi.



Jei organizacijoje užtikrinamas atviras bendravimo klimatas, palaikomos etikos normos, tai tikriausiai, kad net ir nebus reikalo pranešti. O jeigu bus – tai žmogus nebijos ir išsakys savo pastebėjimus.



Kokybinio interviu dalyvis

Siekiant užtikrinti atvirą organizacinę kultūrą, svarbūs ne tik seminarai, aiškiai suprantama ir lengvai prieinama informacija apie vidaus tvarkas bei taisykles, tačiau ir vadovų vaidmuo. Būtent vadovai, ekspertų nuomone, atsakingi už pranešėjams ir, visų pirma, darbuotojams saugios aplinkos sukūrimą. Svarbu, jog jie aiškiai deklaruotų organizacijos vertybes, skirtų dėmesio vidinių tvarkų sukūrimui, periodiškai patikintų darbuotojus, jog palaiko tuos, kurie praneša apie negeroves ir yra pasiruošę spręsti kylančias problemas.

Vienas iš tyrimo dalyvių pažymėjo, jog efektyviai atitikties veiklai vadovų pritarimas yra būtinas, kadangi be jų, tvarkos gali likti tiesiog popierinės. Pranešėjų apsaugos įstatymas ir jo įgyvendinimo tvarka turėtų tapti dalimi įstaigos vertybinės sistemos.

Dabar PAĮ įgyvendinimo taisyklės dažnai yra kopijuojamos iš institucijos į instituciją. Tai, tyrimo dalyvių teigimu, nesukelia pasitikėjimo darbuotojams. Dažnai įstaigos viduje nėra aptariamoms bei apgalvojamos labai svarbios tvarkos įgyvendinimo dalys, kaip, pavyzdžiui, galima tyrimo eiga, kaip bus užtikrinamas konfidencialumas tyrimo metu.

Neaiškumo įneša ir vidinių pranešimų kanalų painiojimas su įstaigose bei įmonėse įdiegtais pranešimų apie korupciją kanalais. Tyrimo dalyvių teigimu, neretai ne tik darbuotojai, bet ir vadovai nėra pakankamai susipažinę su šių pranešimų kanalų skirtumais. Darbuotojai dažnai mano, jog pranešus bet kuriuo iš šių kanalų jiems bus taikoma pranešėjų apsauga, nepriklausomai nuo to, jog skiriasi tiek institucijos, kurios nagrinėja pranešimus, tiek mechanizmai.

Tyrimo dalyvių teigimu, turi įvykti nemažai pokyčių tam, jog galėtume kalbėti apie iš tiesų atvirą kultūrą viešojo sektoriaus institucijose. Anot jų, jose vis dar vyrauja kultūra, kurioje pranešęs žmogus laikomas „skundiku“.



Pradėjome truputėlį ne nuo to galo ir vežimą pastatėm prieš arklių. Pasakėme „vat jums kanalas ir jūs skųskitės“. <...> Nes pas mus vis dar tokia kultūra, jeigu tu praneši, esi skundikas.

Darbuotojai baiminasi ne tik vadovų, tačiau ir kolegų reakcijos, kurie gali nuo jų nusisukti, bijodami, jog bus asocijuojami su apie galimą pažeidimą pranešusiu asmeniu. Taip pat, darbuotojai dvejoja pranešti apie kolegas, kurie turi gerą santykį su vadovais, kadangi abejoja, jog pranešimas bus išnagrinėtas sąžiningai, o galimai pažeidimą padaręs asmuo atsakys už savo veiksmus. Viešame sektoriuje matoma ir daugiau lojalumo darbo vietai, ir baimės būti atleistiems.

Tai, jog darbuotojai prisibijo pranešti savo įmonių vidiniais kanalais rodo ir tai, jog didžioji dalis pranešimų buvo pateikti tiesiogiai Generalinei prokuratūrai.

Tyrimo dalyvių teigimu, situacija privačiame sektoriuje kiek kitokia, kadangi skiriasi organizacinė įmonių kultūra. Darbuotojai labiau linkę pranešti ne pranešimų kanalu, bet kalbėtis tiesiogiai su vadovais, personalo skyriaus atstovais ar už korupcijos prevenciją įmonėje atsakingais asmenimis. Pastebimas ir kitoks požiūris į darbuotoją – jame mažiau hierarchijos, daugiau rotacijos tiek pačių darbuotojų, tiek jų rolių.

Respondentų teigimu, kitaip nei viešasis sektorius, privatus sektorius nemato šio įstatymo tik kaip dar vieno papildomo dokumento, kurį jie privalo pasitvirtinti viduje ir geriau įžvelgia jo naudą. Tyrimo dalyviai mano, jog darbuotojai geriau apie tai informuojami, požiūris į procesą pozityvesnis, jaučiama didesnė atsakomybė, dėl to ir pati tvarka geriau prigyja. Dėl šių priežasčių, didžioji dalis tyrimo dalyvių linkę manyti, jog įstatymas geriau įgyvendinamas privačiame sektoriuje.

Nors kalbinti privataus sektoriaus atstovai pritaria, jog dėl kuriamos atviros įmonės kultūros, dialogo skatinimo, darbuotojai mažiau linkę pranešti ir jaučiasi patogiai kalbėdami su vadovais, jie nepritarė, jog privatus sektorius mato didesnę Pranešėjų apsaugos įstatymo naudą. Atstovai svarstė, jog vidiniai pranešimų kanalai didesnę naudą turi viešajame sektoriuje ir privačiame šio įstatymo įgyvendinimas nebūtinai yra reikalingas.

Respondentai, dirbantys privačiame sektoriuje, atkreipė dėmesį, jog įmonėse ir anksčiau veikė pranešimų linijos, kuriomis galėjo pranešti tiek darbuotojai, tiek asmenys iš išorės. Siekiant išvengti to, jog darbuotojai gali maišyti esančius pranešimų kanalus, tyrimo dalyviai teigė norėję sujungti abu kanalus, vis dėlto, remiantis kompetentingos institucijos rekomendacijomis, to padaryti negalėjo.



Institucijos įgyvendinančios Pranešėjų apsaugos įstatymą

Pagrindinės išvalgos:

- Trūksta informacijos sklaidos apie Pranešėjų apsaugos įstatymą gyventojams – dauguma gyventojų nėra susipažinę su įstatymo garantuojamomis teisėmis, suteikiamomis galimybėmis.
- Daliai už pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimą atsakingų institucijų trūksta resursų.
- Pasigendama reguliaraus dialogo tarp PAĮ įgyvendinančių institucijų.

Rekomendacijos:

- Užtikrinti tinkamus PAĮ įgyvendinančių institucijų pajėgumus (pvz. žmogiškieji, finansiniai ištekliai ir kt.), siekiant užtikrinti tinkamą pranešėjų apsaugą Lietuvoje.
- Skatinti tikslingą įstatymą įgyvendinančių institucijų, specialistų bendravimą ir bendradarbiavimą, dalijimąsi praktine informacija ir geraisiais pavyzdžiais.

Tyrimo dalyviai, vertindami pagrindines institucijas (GP, VGTPT, teismai) bei asmenis, atsakingus už įstatymo įgyvendinimą, turėjo gana skirtingas nuomones.

Nors Generalinė prokuratūra savo bendradarbiavimą su viešojo ir privataus sektoriaus įstaigomis vertino gana teigiamai, šių institucijų teigimu, šiuo metu trūksta proaktyvesnio GP dalijimosi informacija, tiek el. paštu, oficialioje svetainėje, tiek seminarų, mokymų metu.

Remiantis tyrimų dalyvių pasisakymais, jaučiamas poreikis ir informacijai apie institucijų gautus pranešimus. Pavyzdžiui, šiuo metu neturime duomenų apie realius vidiniais kanalais gaunamų pranešimų skaičius – kiek pranešimų gauta; kiek asmenų praneša, tačiau neprašo pranešėjo statuso; kaip baigiasi tokių pranešimų nagrinėjimas.

Taip pat, trūksta parengtų praktinių patarimų vidinius kanalus administruojantiems asmenims, kaip turi būti atliekami vidiniai tyrimai, nepažeidžiant asmens konfidencialumo, užtikrinant tinkamą įstatymo įgyvendinimą.

Tyrimo dalyvių teigimu, trūksta informacijos sklaidos apie PAĮ gyventojams – aiškiai ir suprantamai pateiktos informacijos apie procedūras, apsaugą bei pagalbą, kurios pranešti besiruošiantis asmuo gali tikėtis. Taip teigia didžioji dalis kokybiniuose interviu dalyvavusių ekspertų. Jų manymu, dažnai žmonės ne tik nežino, kokios teisės, garantijos yra taikomos pranešėjams, dėl ko būna nesuvaldyti žmonių lūkesčiai, tačiau taip pat nežino ir kur pranešti, kokios sąlygos taikomos pranešėjams.¹¹ Ypatingai, kai kalbama apie regionų gyventojus.

¹¹ TILS atkreipia dėmesį, jog 2023 m. rudenį Generalinė prokuratūra planuoja reklaminę kampaniją, kurios tikslas – platinti informaciją apie pranešėjų apsaugą, skatinti asmenis teikti pranešimus.

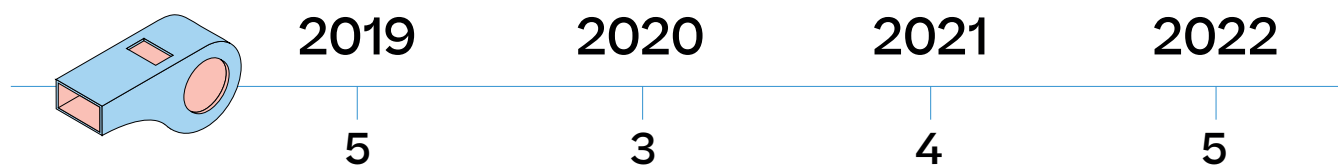
Vienas iš tyrimo dalyvių mini, jog informacijos trūksta ne tik gyventojams ar specialistams, atsakingiems už vidinių pranešimų kanalų administravimą, bet ir srities profesionalams – teisininkams, advokatams ir t.t.

Vis dėlto, verta paminėti, jog tyrimo dalyviai teigė, jog, bendrai, GP gerai atlieka savo darbą, siekia preciziškai įgyvendinti pranešėjų apsaugos įstatymą.

Bendradarbiavimo stygius jaučiamas ne tik tarp vidinius kanalus administruojančių asmenų ir GP, tačiau ir tarp GP bei teismų. Pasigendama proaktyvesnio bendravimo iš teismų, siekiant, jog įstatymas būtų suprantamas vienodai, nebūtų skirtingo įstatymo interpretavimo. Tyrimo dalyvių teigimu, prokuratūros organizuojamuose mokymuose susirenka labai mažas teisėjų skaičius, patys teisėjai nesikreipia į GP pagalbos. Tuo metu kalbinti teismų atstovai teigia, jog informacija apie GP vykdomus mokymus jų nepasiekia, nors geriau suprasti, kaip įstatymo įgyvendinimą mato Generalinė prokuratūra, jiems būtų naudinga.

Teismų turimus resursus tinkamai įgyvendinti įstatymą tyrimo dalyviai vertino gana neigiamai. Jų teigimu, teismams šiuo metu trūksta tiek žmogiškųjų, tiek finansinių resursų. Trūksta specialistų, o dirbantys teisėjai turi ribotą laiką, kurį gali skirti vienai bylai, susipažinti su informacija. Nors GP resursus tyrimo dalyviai vertino kaip nepakankamus, jie teigė, jog bent šiuo metu – situacija teismuose prastesnė. Su tuo sutinka ir teismų atstovai. Jie patvirtinta ir tai, jog šiuo metu teisminė praktika, susijusi su pranešėjų apsauga, dar nėra susiformavusi ir informacijos dalijimasis šia tema jiems būtų naudingas.

Panašiai vertinami ir Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos turimi resursai. Ekspertų teigimu, pranešti norintys ar pranešėjais tapę asmenys labiau linkę kreiptis į privačius advokatus nei tuos, kuriuos skiria valstybė, dėl šios priežasties, asmenų, kuriems suteikiama antrinė teisinė pagalba, skaičius kasmet itin mažas. Taip yra todėl, jog žmonės abejoja suteikiamų paslaugų kokybe. VGTPT dirbantys advokatai, tyrimo dalyvių teigimu, turi didelį darbo krūvį, tačiau mažą atlygį. Kaip ir teismų atveju, laikas, kurį advokatas gali skirti vienai bylai – ribotas.



Asmenų, kuriems buvo suteikta antrinė teisinė pagalba pagal pranešėjo statusą, skaičius.

Keli tyrimo dalyviai teigia, jog tai, kad pati valstybė neskiria VGTPT dėmesio ir resursų, neleidžia iš jų reikalauti kokybės.

Vertindami už vidinių kanalų administravimą atsakingų asmenų žinias, nemaža dalis tyrimo dalyvių neturėjo atsakymo. Vis dėlto, ekspertų teigimu, dažnai šiems specialistams tai papildoma funkcija, todėl dažnas pasirenka lengviausią būdą – pasitvirtinti tvarką, kuri būtų panaši į kitų institucijų.

Patys specialistai, atsakingi už kanalų administravimą, sako, jog viskas priklauso nuo asmenų proaktyvumo. Jei specialistas bus suinteresuotas, domėtis šia tema, tikrai ras, kur gali kreiptis pagalbos, kaip tai įtvirtinti savo įmonėje ar įstaigoje.

Tai, jog specialistai turi skirtingą motyvacijos lygį teigia ir teisėsaugos institucijos. Jų teigimu, nors dalies institucijų, įmonių atstovai kreipiasi dėl mokymų, informacijos suteikimo, prašo grįžtamojo ryšio apie turimus pranešimų kanalus, kitų vadovai net nežino apie tokio įstatymo egzistavimą.



Motyvacija pranešti

Pagrindinės įžvalgos:

- Dažniausiai asmenis pranešti apie negeroves skatinantys veiksniai – teisingumo, pilietiškumo jausmas arba asmeninės naudos siekis.
- Vieni iš svarbiausių kriterijų asmenims pranešant apie negeroves – saugumo bei pasitikėjimo vadovybe jausmas.

Rekomendacijos:

- Viešojo ir privataus sektoriaus institucijoms stiprinti vidinę organizacinę kultūrą, kuri būtų paremta pasitikėjimu, atviru problemų sprendimu.
- Institucijų vadovams reguliariai informuoti darbuotojus apie įmonėje veikiančią vidinį pranešimų kanalą, deklaruoti palaikymą potencialiems pranešėjams, skirti lėšų vidinius kanalus administruojančių specialistų žinių stiprinimui.

Kalbėdami apie asmenų motyvaciją pranešti bei kas skatina tai padaryti, tyrimo dalyviai, plačiąja prasme, išskyrė dvi pagrindines priežastis – teisingumo bei pilietiškumo jausmas arba kerštas bei asmeninės naudos siekimas.

Tai, jog pranešti motyvuoja noras pasiekti teisingumą bei pilietiškumo jausmas, sakė daugiau nei pusė tyrimo dalyvių. Jų teigimu, žmonės praneša apie galimas negeroves, kai jaučia nepasitenkinimą vadovų, kolegų veiksmais, jiems nepritaria. Taip pat, dažnai tie, kurie ryžtasi pranešti, supranta, jog tie pinigai, kurie yra švaistomi arba už kuriuos yra neatsiskaitoma, galėtų prisidėti ir prie organizacijos, įstaigos gerovės, geresnio kolektyvo atlygio.

Kokybiniuose interviu dalyvavę įstaigų atstovai pastebi, jog kartais asmenys, kurie praneša apie negeroves, net neprašo pranešėjo statuso, jie tiesiog nori, jog jų pateikta informacija būtų išnagrinėta.

Dažną pranešančių žmonių altruizimą, tyrimo dalyvių manymu, patvirtina ir tai, jog dėl atlygio į Generalinę prokuratūrą kreipiasi labai mažas asmenų skaičius.¹²

¹² Nuo 2019 metų į Generalinę prokuratūrą dėl kompensacijos kreipėsi 9 asmenys.



Tam, kad darbuotojas praneštų, jis turi būti įsitikinęs, kad jam tai neturės įtakos. Jo buvimui darbe, jo savijautai darbe...



Kokybinio interviu dalyvis

Asmeninė nauda bei kerštas kolegoms ar darbdaviams, yra dar vienas stiprus motyvas, anot pusės tyrimo dalyvių. Asmenys, atsidūrę konfliktinėje situacijoje su darbdaviais ar kolegomis, jausdami vadovų spaudimą trauktis, pasirenka pranešti, tokį veiksma matydami, kaip paskutinę galimybę išsaugoti darbo vietą. Taip pat, pateiktas pranešimas gali būti matomas kaip galimybė pakenkti, atkeršyti vadovams, „atsilyginti“ kolegai.

Nors slypintys motyvai gali būti skirtingi, kokybiniuose interviu dalyvavę ekspertai teigia, jog už pranešimo slypinti motyvacija neturi lemti asmeniui skiriamos apsaugos ar, bendrai, turėti įtakos sprendimui dėl pranešėjo statuso. Jų nuomone – svarbu, jog būtų išaiškintas galimas pažeidimas.

Tyrimo dalyviai pažymi, jog be šių veiksnių svarbūs ir pasitikėjimas kolegomis bei pačia institucija, taip pat žinojimas ar įsitikinimas, jog pranešus išliks saugus, tavo padėtis įmonėje nepasikeis. Anot jų, pasekmių baimė ir tai, jog pranešę asmenys baiminasi būti laikomi „skundikais“ veikia kaip demotyvuojantys veiksniai.

Teisinė aplinka ir sėkmės rodikliai

Pagrindinės įžvalgos:

- Pranešėjų apsaugai Lietuvoje sukurta gera teisinė aplinka, tačiau iššūkių kelia įgyvendinimas.
- Galima žala įmonių reputacijai yra kur kas veiksmingesnė priemonė užtikrinti įstatyme numatytų priemonių įgyvendinimą nei įstatyme numatytos baudos.
- Įstatymą įgyvendinančios institucijos nesutaria, kaip matuoti pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimo sėkmę.

Rekomendacijos:

- Generalinei prokuratūrai kartu su partneriais parengti gaires ir skatinti gerąsias pranešėjų apsaugos praktikas viešojo ir privataus sektoriaus institucijose.
- Institucijoms, atsakingoms už pranešėjų apsaugos įgyvendinimą, nusimatyti aiškius sėkmės rodiklius, kurie būtų pamatuojami, konkretūs, realiai įgyvendinami bei leistų įvertinti, kaip efektyviai įgyvendiname pranešėjų apsaugą.
- Generalinei prokuratūrai periodiškai rinkti ir skelbti pirminius ir antrinius duomenis, kurie leistų lyginti ir pamatuoti realų pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimą. Pavyzdžiui, atlikti pranešėjais pripažintų asmenų apklausą, kuri leistų geriau suprasti jų patirtį.



Daugumos tyrimo dalyvių teigimu, šiuo metu Lietuvoje galiojantis Pranešėjų apsaugos įstatymas ir jame numatytos priemonės, sukuria puikią teisinę aplinką tiems, kurie nori pranešti apie galimas negeroves darbo vietoje.

Vis dėlto, tyrimo dalyviai nesutaria, kaip galima matuoti įstatymo įgyvendinimo sėkmę. Dažniausiai, kaip galimą sėkmės rodiklį, kuris leistų suprasti, kaip efektyviai įgyvendiname pranešėjų apsaugą, tyrimo dalyviai (6) minėjo realizuotus pranešimus. Tai, kiek pranešimų leido pradėti tyrimus, kurie baigėsi sankcijomis, išaiškinta žala valstybei.

Remiantis GP duomenimis, 2020–2023 metais baigtuose ikiteisminiuose tyrimuose nustatyta žala siekė daugiau nei 86 mln. eurų – beveik 38 mln. eurų nesumokėtų mokesčių valstybei, 48 mln. eurų nustatyta kitokio pobūdžio žala (aplinkai, visuomenės sveikatai).¹³

Vienas iš ekspertų pabrėžė ir kokybiškų pranešimų svarbą. Kokybiškas pranešimas įvardinamas, kaip toks, dėl kurio asmuo ne tik būtų pripažintas pranešėju, tačiau už suteiktą naudingą informaciją jam būtų paskirtas atlygis. Viso, 4 kokybiniuose interviu dalyvavę ekspertai kompensacijas ir atlygius įvardino, kaip galimą rodiklį, kuris padėtų suprasti, kaip efektyviai įgyvendinama pranešėjų apsauga.

Beveik pusė tyrimo dalyvių teigė, jog įstatymo įgyvendinimo sėkmę derėtų matuoti atsižvelgiant į pranešėjų patirtį. Kokybinių interviu dalyvių teigimu, vienas iš būdų – žmonių, tapusių pranešėjais, apklausos, siekiant suprasti, ar ir kaip pasikeitė jų gerbūvis, darbo aplinka, aplinkinių elgesys bei savijauta. Jų teigimu, tai svarbu, kadangi, jei įstatymas iš tiesų veikia – tokio pokyčio pranešėjai patirti bei pastebėti neturėtų.

Vienas iš tyrimo dalyvių taip pat siūlė į tokias apklausas įtraukti ir tuos, kurie pateikė informaciją, tačiau pranešėjais netapo. Tokiu būdu siekiant įvertinti asmenų patirtį bendraujant su atsakingomis institucijomis, galimą informacijos trūkumą, kadangi didelė dalis asmenų nepripažįstami pranešėjais, nes neatitinka pagrindinių įstatyme numatytų sąlygų – neturi ryšio su institucija, pranešime neatsispindi viešasis interesas, siekiama apginti išimtinai savo interesus.¹⁴

Du tyrimo dalyviai taip pat siūlė matuoti ir darbuotojų patirtį – jų pasitikėjimą vadovu, vidiniu pranešimų kanalu, pasiryžimą pranešti. Tiek pat kokybiniuose interviu dalyvavusių ekspertų teigė, jog sėkmę būtų galima matuoti per nesėkmes – atvejus, kai pranešusio asmens tapatybė buvo atskleista, prieš jį buvo daromas neigiamas poveikis.

Generalinės prokuratūros duomenimis, nuo 2019 metų, 40 asmenų, pripažintų pranešėjais, kreipėsi į atsakingas institucijas dėl jiems daromo neigiamo poveikio. Kasmet apie tai praneša apie 10 žmonių.

¹³ Generalinės prokuratūros pristatymas kasmetiniame „Pranešėjų apsaugos forume“, 2023.05.31.

¹⁴ LR generalinė prokuratūra, Lietuvos respublikos prokuratūros veiklos ataskaitos 2019–2022 metais.

Neigiamas poveikis, dėl kurio teikiami pranešimai – reikalavimas išeiti iš darbo, atostogų nesuteikimas, darbo užmokesčio mažinimas, atleidimas iš darbo, tarnybinių patikrinimų atlikimas, sutuoktinio darbo sąlygų pakeitimas.¹⁵

	2019	2020	2021	2022
Kreipimaisi dėl neigiamo poveikio	12	8	10	10

Lentelė nr. 1. Pranešėjų, kurie kreipėsi į institucijas dėl jiems daromo neigiamo poveikio, skaičius.

Tuo pačiu laikotarpiu prašymus dėl kompensacijos už neigiamą poveikį ar patirtus padarinius pateikė 9 asmenys. 3 prašymai buvo patenkinti, jiems skirta 5 650 eurų kompensacija.¹⁶

	2019	2020	2021	2022
Prašymai kompensuoti už neigiamą poveikį ar patirtus padarinius	1	3	2	3
Iš jų patenkinti	0	1	2	0
Paskirta kompensacija, eur.	0	1950	3700	0

Lentelė nr. 2. Informaciją pateikusių asmenų prašymai atlyginti už neigiamą poveikį ar patirtus padarinius.

Remiantis LR generalinės prokuratūros veiklos ataskaitomis, nuo 2019 iki 2022 metų, institucijai buvo pateikta 11 prašymų dėl atlyginimo už vertingą informaciją. 4 iš jų buvo patenkinti. Jiems bendrai išmokėti 34 000 eurų.

	2019	2020	2021	2022
Prašymai atlyginti už vertingą informaciją	4	2	3	2
Iš jų patenkinti	0	2	1	1
Paskirta kompensacija, eur.	0	19 000	5 000	10 000

Lentelė nr. 3. Informaciją pateikusių asmenų prašymai atlyginti už vertingą informaciją.

Du tyrimo dalyviai, kaip galimą sėkmės rodiklį, tiek nacionaliniu, tiek instituciniu lygmeniu išskyrė gautų pranešimų skaičių.

Remiantis LR generalinės prokuratūros veiklos ataskaitomis, nuo 2019 iki 2022 metų, institucija priėmė 280 sprendimų dėl pranešėjo statuso. Nors tik įsigaliojus įstatymui pirmus kelis metus buvo matomas gaunamų pranešimų augimas, nuo 2021 metų galima matyti mažėjantį pranešimų skaičių.¹⁷

¹⁵ LR generalinė prokuratūra, Lietuvos respublikos prokuratūros veiklos ataskaitos 2019–2022 metais.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Ten pat.

	2019	2020	2021	2022
Asmenų, pateikusių informaciją pagal PAĮ, skaičius	68	81	66	51
Procentas asmenų, pripažintų pranešėjais	52%	57%	59%	58%

Lentelė nr. 4. Informaciją pagal PAĮ pateikusių asmenų skaičius.

GP priima sprendimus tik dėl pranešimų, kurie buvo gauti jų pačių vidiniu pranešimų kanalu arba perduoti kitų institucijų. Vis dėlto, nėra žinoma, kiek apskritai nuo įstatymo įsigaliojimo pradžios pranešimų vidiniais kanalais gavo viešojo bei privataus sektoriaus institucijos, tačiau atlikę vidinius tyrimus jų neperdavė kompetentingai institucijai.

2020 m. atliktas viešojo sektoriaus vidinių pranešimų kanalų vertinimas parodė, jog 2019–2020 m. institucijos gavo daugiau nei 400 pranešimų. 8 proc. (32) gautų pranešimų buvo perduoti kitoms atsakingoms institucijoms. Vis dėlto, ne visi pranešimai iš daugiau nei 400 gautų atitiko PAĮ reikalavimus, dalis buvo gyventojų skundai, su viešojo intereso pažeidimu nesusiję pranešimai.¹⁸

Nors nuo 2022 m. vasario visos institucijos savo puslapiuose turi skelbti per vidinį pranešimų kanalą gautų pranešimų skaičių, šiuo metu nėra bendros duomenų bazės, kurioje tokia informacija būtų sisteminama bei skelbiama.



¹⁸„Transparency International“ Lietuvos skyrius, „Pranešėjų apsauga Lietuvoje 2019–2020 metais. Kaip viešojo sektoriaus institucijos įgyvendina Pranešėjų apsaugos įstatymą?“. Vilnius, 2020.



Tyrimo santrauka:

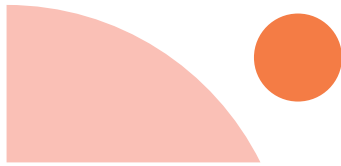
ką tai reiškia, ką galime ir turime daryti geriau?

Remiantis tyrimo dalyvių įžvalgomis, dar turime, kur pasistengti siekiant užtikrinti, jog pranešantys asmenys Lietuvoje būtų apsaugomi tinkamai. Šalyje turime įstatymus, teisės normas, įstaigų viduje įdiegtos vidinės pranešėjų apsaugą reglamentuojančios tvarkos, tačiau, atrodo, jog jos iki galo tinkamai neveikia ir daugeliu atveju dar nėra tapusios vidinės kultūros dalimi nei viešajame, nei privačiame sektoriuose. Ir nors LR pranešėjų apsaugos įstatymas užtikrina konfidencialumą bei apsaugą nuo neigiamo poveikio, vis tik, susiduriama su iššūkiais šias nuostatas įgyvendinant praktikoje.

Kokybių interviu dalyvių teigimu, už vidinių pranešimų kanalų administravimą atsakingiems specialistams nėra aišku, kaip reikėtų elgtis gavus pranešimą vidiniais kanalais ir kaip įstatyme numatytos normos, tokios, kaip **konfidencialumo užtikrinimas**, turėtų būti vykdomas praktikoje, todėl **vykdant vidinius tyrimus jis dažnai gali būti neužtikrinamas**. Nors dalis įstatymą įgyvendinančių institucijų atstovų teigia, jog pranešėjų konfidencialumas yra tinkamai užtikrinamas viso proceso metu, advokatai bei tyrimo dalyviai, atsakingi už vidinių pranešimų kanalų administravimą teigia, jog tai padaryti ne visuomet pavyksta. Dažnai gana paprasta atpažinti pranešusį asmenį dėl specifinės tam tikram skyriui ar funkcijai informacijos, kuri yra pateikiama žmonių pranešimuose, taip pat, mažo darbuotojų skaičiaus įstaigose bei skyriuose. Konfidencialumo užtikrinimą sunkinančia aplinkybe tampa ir į tyrimo vykdymą įtraukiami papildomi specialistai.

Neužtikrinus konfidencialumo tampa kur kas sudėtingiau asmenį apsaugoti ir nuo **neigiamo poveikio, kurį pranešėjui įrodyti teisme – itin sudėtinga**. Norint atleisti pranešėją, dažnai prisidengiama minimaliais darbuotojo nusižengimais, kurie anksčiau vadovams klausimų nekėlė. Pavyzdžiui, darbuotojas atleidžiamas ar nužeminamas pareigose dėl vėlavimo į darbą kelias minutes arba tai, jog nesugeba pasiekti rodiklių, kurie buvo dirbtinai padidinti paaiškėjus, jog asmuo turi pranešėjo statusą. Tyrimo dalyvių teigimu, tai įrodyti sunku, kadangi iš šono, tokios priežastys kaip vėlavimas, nepasiekti rodikliai atrodo kaip tinkamos, atleidimą pateisinančios priežastys. Dėl šių priežasčių, darbuotojai dažniau pasirenka pranešti anonimiškai, tokiu būdu apsaugant save nuo galimo neigiamo poveikio. Nors didžioji dalis tyrimo dalyvių sutinka, jog tai yra vienas didžiausių iššūkių, susijusių su įstatymo įgyvendinimu, aiškių sprendimų – teisinių ar institucinių – kaip tokių situacijų išvengti, nėra.

Vis dėlto, galima teigti, jog tokiose situacijose labai svarbus galimas vadovų vaidmuo, kadangi būtent jų daromo neigiamo poveikio ir yra baiminamasi. Svarbus tiek vadovų palaikymas ir įsitraukimas diegiant tinkamus vidinius pranešimų kanalus bei tvarkas, tiek tokios kultūros diegimas naujiems bei seniau prisijungusiems darbuotojams. **Dabar, iš tyrimo duomenų matome, jog viešojo sektoriaus institucijų organizacinė kultūra dažnai neskatina darbuotojų pranešti apie galimas negeroves**. Įstaigose neretai vis dar aktualus įsitikinimas, jog asmenys, pranešę apie galimus savo kolegų, vadovų pažeidimus yra „skundikai“. Per mažai dėmesio skiriama siekiant kurti saugesnę aplinką, kurioje skatinamas pasitikėjimas, atviras kalbėjimas apie kylančius iššūkius dar iki asmeniui nusprendžiant pranešti.



Tyrimo metu buvo kalbinti didelių privataus sektoriaus įmonių atstovai, kurie nors ir sutiko su kitais, jog atviros organizacinės kultūros klausimas kur kas geriau sprendžiamas privačiame nei viešajame sektoriuje, nebuvo tikri, ar jiems šis įstatymas išties turi naudą. Tai kelia klausimų, kaip gerai įstatymas prigijo šiame sektoriuje bei ar tokią pačią nuomonę turi ir mažesnės verslo įmonės.

Tuos, kurie galiausiai pasiryžta pranešti apie negeroves, labiausiai **skatina teisingumo, pilietiškumo jausmai arba jau egzistuojantis konfliktas su kolegomis, vadovais**. Žmonės praneša apie galimas negeroves, kai jaučia nepritarimą, nepasitenkinimą vadovų, kolegų veiksmais, taip pat supranta, jog švaistomos lėšos galėtų prisidėti prie organizacijos, įstaigos gerovės, geresnio kolektyvo atlygio. Neretai pranešti labiau linkę ir asmenys, kuriems pranešimas būtų naudingas asmeniškai. Tyrimo dalyvių teigimu, atsidūrę konfliktinėje situacijoje su darbdaviais ar kolegomis, jausdami vadovų spaudimą trauktis, asmenys pasirenka pranešti, šitai matydami, kaip paskutinę galimybę išsaugoti darbo vietą. Taip pat, pateiktas pranešimas gali būti matomas kaip galimybė pakenkti, atkeršyti vadovams, “atsilyginti” kolegai. Vis dėlto, už pranešimo slypinti motyvacija neturi lemti asmeniui skiriamos apsaugos ar, bendrai, turėti įtakos sprendimui dėl pranešėjo statuso. Jų nuomone – svarbu, jog būtų išaiškintas galimas pažeidimas.

Siekiant užtikrinti tinkamą pranešančių asmenų apsaugą, **reikėtų reguliaraus dialogo tarp PAĮ įgyvendinančių institucijų**. Siekiant, jog įstatymas visų būtų suprantamas vienodai, neatsirastų skirtingų praktikų, reikalingas proaktyvus bendravimas tarp institucijų. Taip pat, daugiau duomenų, kurie leistų geriau suprasti, kur šiuo metu esame, praktinių gairių įstatymą įgyvendinantiems įstaigų atstovams. Kur kas aktyvesnio bendravimo šiais klausimais yra tikimasi iš Generalinės prokuratūros, kaip kompetentingos institucijos, atstovų.

Taip pat reikėtų užtikrinti ir didesnę informacijos sklaidą tiek gyventojams, tiek specialistams, atsakingiems už vidinių pranešimų kanalų administravimą. Šiuo metu trūksta aiškiai ir suprantamai pateiktos informacijos apie procedūras, kurios bus vykdomos pranešus, kokios apsaugos gali tikėtis pranešėju tapęs asmuo. Jų manymu, dažnai žmonės nežino ne tik, kokios teisės, garantijos priklauso pranešėjams, dėl ko gali būti nesuvaldyti žmonių lūkesčiai, tačiau taip pat nežino ir kur pranešti, kokias sąlygas būtina atitikti. Todėl svarbu investuoti daugiau resursų ir užtikrinti specialistų, kurie įgyvendina PAĮ institucijose, kompetencijas.

Kaip vieną iš veiksnių, kurie lemia pranešėjų apsaugos įgyvendinimo efektyvumo stoka, tyrimo dalyviai išskyrė tai, jog **daliai už tai atsakingų institucijų trūksta resursų**. Daugelis tyrimo dalyvių teigia, jog teismams šiuo metu trūksta žmogiškųjų ir finansinių resursų. Trūksta specialistų, kurių dėl mažo atlyginimo rasti sudėtinga, o dirbantys teisėjai turi ribotą laiką, kurį gali skirti vienai bylai, susipažinimui su informacija. Tai gali lemti ir pasyvų įsitraukimą į GP organizuojamus seminarus. Panašiai vertinami ir Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos turimi resursai. Ekspertų teigimu, pranešti norintys ar pranešėjais tapę asmenys labiau linkę kreiptis į privačius advokatus nei tuos, kuriuos skiria valstybė, kadangi abejoja teikiamų paslaugų kokybe. VGTPT dirbantys advokatai, tyrimo dalyvių teigimu, turi didelį darbo krūvį, tačiau mažą atlygį. Kaip ir teismų atveju, laikas, kurį advokatas gali skirti vienai bylai – ribotas.



Galiausiai, institucijų atstovai nesutaria, kaip matuoti pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimo sėkmę. Dažniausiai, kaip galimą sėkmės rodiklį tyrimo dalyviai minėjo pranešėjų patirtį – kiek pranešėjai patenkinti apsaugos procesu. Taip pat, realizuotų pranešimų dalį – kiek pranešimų leido pradėti tyrimus, kurie baigėsi sankcijomis, išaiškinta žala valstybei. Dalis tyrimo dalyvių taip pat siūlė matuoti sėkmę, atsižvelgiant į suteiktus atlygius bei kompensacijas, gautų pranešimų skaičių. Neturint aiškių, pamatuojamų sėkmės rodiklių, sunku reguliariai matuoti pažangą ir suprasti, ar judame tinkama linkme ir užtikriname, jog asmenys, kurie nori pranešti apie galimas negeroves, tai gali padaryti saugiai.

Rekomendacijos

Kompetentingai institucijai:

- Parengti aiškius sėkmės rodiklius, kurie būtų pamatuojami, konkretūs, realiai įgyvendinami bei leistų įvertinti, kaip efektyviai užtikrinama pranešėjų apsauga.
- Sistemingai rinkti ir skelbti pirminius ir antrinius duomenis, kurie leistų pamatuoti ir lyginti pranešėjų apsaugos realų įgyvendinimą.
- Sistemingai rinkti duomenis apie institucijų skiriamus resursus PAĮ, kurie leistų geriau suprasti, kokį dėmesį jos skiria įstatymo įgyvendinimui.
- Kartu su partneriais parengti gaires ir skatinti gerąsias pranešėjų apsaugos praktikas viešojo ir privataus sektoriaus institucijose.
- Skatinti atviros organizacinės kultūros diegimą ir stiprinimą bei kurti glaudesnį bendradarbiavimą su kitomis už įstatymo įgyvendinimą atsakingomis institucijomis.

Viešojo bei privataus sektoriaus institucijoms:

- Generalinei prokuratūrai ir/arba Teisingumo ministerijai sukurti aiškias gaires, kaip praktiškai turėtų būti įgyvendinamas įstatyme numatytas konfidencialumo užtikrinimas.
- Teisingumo ministerijai, drauge su Generaline prokuratūra, apsvarstyti efektyvesnį sankcijų mechanizmo už netinkamą įstatyme numatytą apsaugos priemonių įgyvendinimą, pvz., padarytus konfidencialumo pažeidimus, daromą neigiamą poveikį, taikymą.

Kitoms atsakingoms institucijoms:

- Skatinti tikslingą įstatymą įgyvendinančių institucijų, specialistų bendravimą ir bendradarbiavimą, dalijimąsi praktine informacija ir geraisiais pavyzdžiais.
- Užtikrinti tinkamus PAĮ įgyvendinančių institucijų pajėgumus (pvz. žmogiškieji, finansiniai ištekliai ir kt.), siekiant užtikrinti veiksmingą pranešėjų apsaugą Lietuvoje.
- Apsvarstyti efektyvesnį sankcijų mechanizmo už netinkamą įstatyme numatytą apsaugos priemonių įgyvendinimą, pvz., padarytus konfidencialumo pažeidimus, daromą neigiamą poveikį, taikymą.



Executive Summary

The Law on the Protection of Whistleblowers was enacted in Lithuania in 2019¹. Since it came into force, the Prosecutor General's Office has granted whistleblower status to nearly 150 individuals.

The primary objective of this legislation is to define rights and responsibilities of individuals reporting breaches at institutions. It establishes a framework for safeguarding, incentivizing, and supporting such individuals, aiming to provide them with ample avenues for reporting legal infractions that jeopardize or harm the public interest². Given that four years have passed since its enactment, it is an opportune moment to review how effectively Lithuania is putting the law into practice and how well we are safeguarding those who report wrongdoings.

Hence, the **objective of this study**, the first of its kind in Lithuania, is to gain a deeper understanding of how the Law on the Protection of Whistleblowers is being implemented in practice, identify the challenges faced by institutions, the underlying reasons for these challenges, and what steps need to be taken to ensure that individuals feel secure when reporting potential misconduct.

In order to address these questions, TI Lithuania conducted 16 semi-qualitative interviews with various experts, including representatives from the Prosecutor General's Office, lawyers, judges, and individuals overseeing internal reporting channels in both public and private sectors. They were asked to assess the law's implementation, share the most significant challenges they encounter, and their evaluations of cooperation between different institutions, among other topics. The key findings from these interviews are outlined below.

Key findings

Despite the existence of laws and regulations governing whistleblower protection, the internal procedures within institutions often fall short. They have yet to become a part of the internal work culture in both public and private sectors, thus there is still a lot to be done to ensure adequate whistleblower protection.

While the Law on the Protection of Whistleblowers guarantees confidentiality and safeguards against adverse actions, practical challenges persist in its implementation. Respondents noted a lack of clarity among those responsible for managing internal reporting channels, as it is often not clear how they should handle reports received through internal channels, how the legal provisions, such as ensuring confidentiality, should be implemented in practice.

¹Law on the Protection of Whistleblowers of the Republic of Lithuania, 2017. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/267de1-c2a9b911eb98ccb226c8a14d7?jfwid=-15hio16ale> The amended law according to the EU Whistleblowing Directive came into force in February 2022.

²Ibid., Article 1.

Interviewed lawyers and those responsible for administering internal reporting channels argue that it is often relatively simple to identify the whistleblower due to the specific information related to a particular department or function that is provided in whistleblowers' reports, especially in small organizations and departments. The involvement of other specialists in the investigation further complicates ensuring confidentiality.

Proving adverse action in court can be a formidable task. Often minimal employee infractions, which previously did not raise any concerns with the supervisors, are used as a pretext to dismiss the whistleblower. For example, an employee may be dismissed or demoted for being a few minutes late for work or for failing to meet performance targets that were artificially increased once it became known that the person was granted a status of a whistleblower. According to the respondents, proving adverse action is difficult because such reasons (e. g. being late, not meeting the targets) may appear as legitimate reasons for dismissal. As such, employees more often choose to report anonymously, thereby protecting themselves from potential adverse action. While the majority of the study participants agree that this is one of the biggest challenges related to the implementation of the Law, there are no clear solutions, either legal or institutional, on how to address that.

There is a lack of leadership role in encouraging and supporting safe reporting. As a potential adverse action caused by a leader is feared the most, both their support and engagement in implementing appropriate procedures are crucial. As well as the cultivation of culture among new and existing employees that encourages open dialogue, transparency and accountability. Based on the respondents, it can be seen that the organizational culture in public sector institutions often does not encourage employees to report potential infringements. In many institutions, there is still a prevalent belief that individuals who report potential misconduct by their colleagues or superiors are "snitches" (*lt. skundikai*).

Private sector institutions are not certain whether the Law truly benefits them. In addition to public sector representatives, several large private sector companies were interviewed during the study. In general, they have a similar perception that the issue of an open organizational culture is better addressed in the private sector than in the public sector. However, there is uncertainty regarding whether the Law on the Protection of Whistleblowers is genuinely beneficial for them. This raises questions about how well this Law has been adopted in this sector and whether smaller businesses share the same opinion.

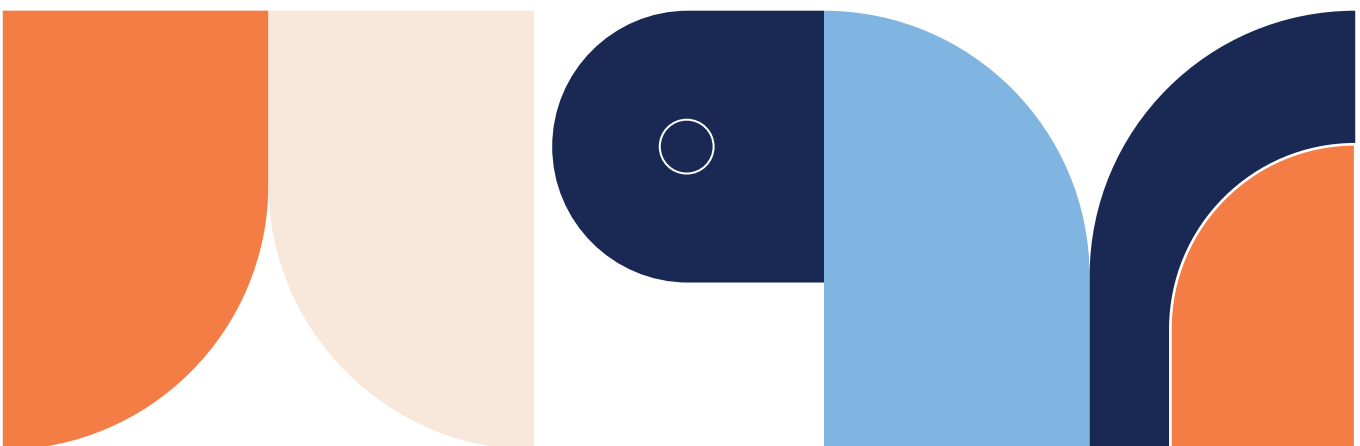
Individuals who choose to report misconduct are typically motivated by a sense of justice, civic duty, or existing conflicts with colleagues or superiors. According to the respondents, irrespective of the sector they are in, people report potential wrongdoings when they feel dissatisfaction or disagreement with the actions of their superiors or colleagues. They also understand that wasted funds could contribute to the well-being of the organization or institution, leading to better compensation for the employees. Often, individuals who would personally benefit from the report are more inclined to make such reports. According to the participants of the study, when individuals find themselves in a conflict with their employers or colleagues and feel pressured by their superiors to leave the organization, they choose reporting as the last chance to preserve their job. Also, the submitted report can be seen as an opportunity to harm, seek revenge against superiors, or "get back" at a colleague. However, the motivation behind the report should not determine the protection granted to the individual or, in general, influence the decision regarding whistleblower status. In their opinion, it is more important that the possible infringement is detected.

For effective whistleblower protection, a regular dialogue between the authorities responsible for implementing the Law is important. It is crucial to ensure consistent interpretation and application, preventing the emergence of disparate practices. Additionally, practical guidance is essential for representatives of institutions tasked with implementing the Law. Therefore, proactive communication from the representatives of the Prosecutor General's Office is anticipated.

There is a lack of clearly and comprehensively presented information regarding the procedures of reporting, rights and guarantees that follow the report. Many individuals are often unaware not only of the rights and protections available to whistleblowers, but they are also uncertain about the process of reporting, as well as conditions that must be met. Therefore, it is important to allocate more resources and ensure the competence of specialists responsible for implementing the Law in institutions.

There are resource constraints that halt the effectiveness of the Protection of Whistleblowers. As one of the factors contributing to the lack of effectiveness, participants highlighted the lack of resources. Many claim that courts in Lithuania currently lack human and financial resources. There is a shortage of specialists, finding them is difficult due to low salaries. Additionally, judges have limited time that they can dedicate to familiarizing themselves with the information related to a single case. This can also result in passive engagement in seminars organized by the Prosecutor General's Office of the Republic of Lithuania. The resources available to the State-guaranteed Legal Aid Service are viewed in the similar light. Experts claim that individuals who want to report or to be granted a whistleblower status are more inclined to turn to private lawyers rather than those appointed by the State because they doubt the quality of services provided by the latter. Lawyers working for the State-guaranteed Legal Aid Service, according to the participants of the study, have a heavy workload while receiving low pay. Similar to the situation in the courts, the time that a lawyer can allocate to a single case is limited.

There is no consensus on how to measure the success of the implementation of the Law on the Protection of Whistleblowers. Most often, as a possible indicator of success, the study participants mentioned the experience of the whistleblowers – how satisfied whistleblowers are with the process. Additionally, they also considered the percentage of reports that led to investigation resulting in sanctions and the amount of uncovered damage to the state as a measure of success. Some of the study participants also suggested measuring success based on the compensation and rewards provided, the number of the received reports. Without clear and measurable success indicators, it is difficult to regularly measure progress and to understand whether we are moving in the right direction in ensuring that individuals who want to report potential misconduct can do so securely.





Recommendations

For the competent authority:

- Develop clear success indicators that are measurable, specific, realistically achievable, and allow to assess the effectiveness of whistleblower protection.
- Systematically collect and publish primary and secondary data that would allow to measure and compare actual implementation of whistleblower protection.
- Systematically collect data on the resources that institutions allocate to whistleblower protection. This would allow a better understanding of the efforts they dedicate to the implementation of this Law.
- Together with partners, develop clear guidelines and promote best practices for whistleblower protection in both public and private sector institutions.
- Promote the implementation of an open organizational culture and foster closer collaboration with other institutions responsible for implementing the Law on the Protection of Whistleblowers.

For the public and private sector institutions:

- Create an organizational culture conducive to feedback – clearly and publicly declare internal values of the institution, promote mutual trust, establish internal whistleblower protection procedures.
- Ensure the proper functioning of the internal channel for providing information on infringements. Systematically collect and analyze data that would allow to measure the effectiveness of this internal channel.

For other responsible institutions:

- Promote purposeful communication and collaboration among institutions and specialists responsible for implementing the Law on the Protection of Whistleblowers, encourage sharing practical information and best implementation practices.
- Ensure adequate capacities (e.g., human resources, financial resources, etc.) of the institutions responsible for implementing the Law in order to have more effective whistleblower protection in Lithuania.
- Consider a more effective sanctions mechanism for improper implementation of the protection measures provided by this Law, such as breaches of confidentiality or adverse action.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Lietuvos skyrius

„Transparency International” Lietuvos skyrius

Didžioji g. 5, Vilnius, Lietuva

Tel.: +370 5 212 69 51

info@transparency.lt www.transparency.lt

