



**Conference of the States Parties  
to the United Nations  
Convention against Corruption**

Distr.: General  
21 May 2013

Original: English/French/Spanish

---

**Implementation Review Group**

**Fourth session**

Vienna, 27-31 May 2013

Item 5 of the provisional agenda\*

**Other matters**

**Document submitted by Transparency International,  
a non-governmental organization in consultative status  
with the Economic and Social Council\*\***

The following document is being circulated in accordance with paragraph 1 (i) of resolution 4/6 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption and rule 17, paragraph 3 (b), of the rules of procedure for the Conference.

---

\* CAC/COSP/IRG/2013/1.

\*\* The present document is reproduced in the form in which it was received.



# Whistle-blower protection and the United Nations Convention against Corruption

## Executive summary

This submission by Transparency International proposes ways of enhancing whistle-blower protection through the review process for the United Nations Convention against Corruption.<sup>1</sup> It is intended as a contribution to discussions in the Convention against Corruption Implementation Review Group (IRG)<sup>2</sup> and the Conference of the States Parties (COSP).<sup>3</sup> It surveys the findings in country reviews and thematic reports produced in the first three years of the Convention against Corruption review process.<sup>4</sup> It also reviews information on practice and developments in whistle-blower protection and makes recommendations for ways of making further progress. It is based on desk research as well as inputs from member organizations of the UNCAC Coalition.<sup>5</sup>

## Introduction

Recent financial crises underline the importance to all economies of encouraging whistle-blowers in all sectors to raise concerns before corruption hollows out and destroys economic, social and political activity. Can any country afford not to protect whistle-blowers? Clearly, the level of economic development may affect a country's ability to introduce the full panoply of measures necessary to protect whistle-blowers but some measures can be taken relatively easily and the savings to be had through doing so successfully will far outweigh the costs.

A key focus of this study is on findings about country implementation of Article 33 of the Convention against Corruption.<sup>6</sup> This article is crucial to the overall success of the Convention. Investigators consistently report that whistle-blowers are among the main triggers for successful corruption investigations. Without inside information corruption is hard to detect. Article 33 requires states to carry out a process of evaluating appropriate measures in their country and it is unlikely that

---

<sup>1</sup> The full paper is available at [www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics](http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics).

<sup>2</sup> The IRG is made up of States Parties and was established as part of the Convention against Corruption Implementation Review Mechanism. It is tasked with assessing the results of the review process to identify challenges, good practices and technical assistance requirements, and make recommendations to the COSP.

<sup>3</sup> The COSP was established by Article 63 of the Convention against Corruption “*to improve the capacity of and cooperation between States parties to achieve the objectives set forth in the Convention and to promote and review its implementation*”.

<sup>4</sup> The first five-year cycle is focused on the chapters on Criminalisation, Enforcement and International Cooperation. As of 1 April 2013, 30 Executive Summaries of country reviews had been published.

<sup>5</sup> The UNCAC Coalition is a global network of more than 350 civil society organizations (CSOs) in more than 100 countries, committed to promoting the ratification, implementation and monitoring of the Convention against Corruption.

<sup>6</sup> “*Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.*”

any state could consider do this properly without finding scope for improvement, whether in legal framework or in practice. The development of systems to protect whistle-blowers is complex, far more so than the criminalization of corrupt behaviour, and experience shows it is unlikely to be achieved in a single stroke. No perfect solution has been found, but some countries have made efforts towards finding one, and their experiences can be illuminating.

A range of other articles of the Convention against Corruption also underline the importance of providing the right framework for reporting corruption. These include two articles in Chapter II on Prevention, namely Article 8(4) on facilitating reporting by public officials; and Article 13(2) on anonymous reporting to anti-corruption bodies. They also include three other articles in Chapter III currently under review, namely Article 32 on protection of witnesses, experts and victims; Article 37 on measures to encourage reporting by persons implicated; and Article 39(2) on encouraging reporting to law-enforcement authorities.

In terms of findings about implementation, the main source of information for this report was the 30 Executive Summaries available from the Convention against Corruption review process at the time of writing, as well as the full reports that five countries had agreed to publish on the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) website as of the time of writing. These were from Brunei Darussalam, Chile, Finland, France and Switzerland.<sup>7</sup> The full Convention against Corruption review reports are not published unless the reviewed country consents. Reference was also made to the thematic reports prepared by UNODC.

### **Main findings**

The Convention against Corruption review process has shown that there are wide variations among States Parties in whistle-blower protection. UNODC's thematic report of 27 August 2012 records that overall there is "an absence of specific regulations and systems" and that where protective regulations do exist they often do not apply to private-sector employees.<sup>8</sup>

There are important steps states should take beyond creating obligations for reports of offences to be made, anonymous hotlines, and provisions outlawing dismissal for whistle-blowing. Some of the reasons why such measures do not suffice have been mentioned in country reports. For example, they may not deal with:

- Situations where the act has not yet taken place or when the whistle-blower is not sure whether the behaviour is corrupt.
- The conflict that is likely to arise when the whistle-blower's report contains material that his/her employers have classified as confidential.
- Situations where the normal reporting channels are tainted or inactive.
- Forms of retaliation that do not amount to dismissal.

<sup>7</sup> The full report on the United Kingdom has since been posted on the UNODC website.

<sup>8</sup> CAC/COSP/IRG/2012/7/Add.1 [[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html)].

- The burden of proof issue: dismissal and other reprisals are always likely to be presented as being carried out for other reasons, so a legal presumption that whistle-blowing was the cause is essential.

The Executive Summaries of the country reports generally contain little about Article 33. (In those where it is discussed, there is often a focus on the lack of whistle-blower protection in the private sector.) In the five full reports published at the time of preparation of the report there was more useful material on whistle-blower protection, clarifying to some degree remarks in the Executive Summaries.

In several Executive Summaries, recommendations have been made that countries should consider new measures. Given the brevity of the reports these generally do not indicate what types of measures should be introduced. Similarly, the summaries report commitments made by States Parties to consider measures, but do not provide information about the measures or the plans.

In countries where frameworks have been put in place, the Convention against Corruption reviews rightly cite good practice in this context but may omit to consider the impact of the laws. A useful contribution is made by the country review reports prepared by civil society organizations (CSOs), most of which consider impact.<sup>9</sup>

Civil society organizations have contributed to the development of whistle-blower protection legislation in several countries. For example, Transparency International Liberia, the Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation in the Republic of Korea; the Open Democracy Advice Centre in South Africa; Public Concern at Work (PCaW) in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; and the Government Accountability Project in the United States of America have contributed substantially to whistle-blower protection legislation in Liberia, the Republic of Korea, South Africa, the United Kingdom and the United States, respectively. Civil society groups in Australia, Canada, Ireland, India, Morocco, Nigeria and Serbia, to name just a few, are contributing to efforts to improve legislation in those countries.

Contributions by civil society organizations have also been made in the form of development of recommendations and principles that should inform whistle-blower provisions and practice. Transparency International has developed "International Principles for Whistleblower Legislation". The Open Society Justice Initiative is leading an CSO initiative to draft a set of Principles on National Security and the Right to Information. CSO work has also contributed to the G20 principles and the emerging Council of Europe principles.

CSOs also play a role in raising awareness about whistle-blower protection arrangements and in offering advice to whistle-blowers. For example, the Transparency International Advocacy and Legal Advice Centres, of which there are 80 worldwide, perform this function. In the United Kingdom, PCaW offers free legal advice to whistle-blowers, and in the United States the Government Accountability Project advises and represents whistle-blowers.

---

<sup>9</sup> See CSO Convention against Corruption country reports at [www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports](http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports).

## Recommendations to the IRG and the COSP

### Country reviews and thematic reports

**Conduct more rigorous country reviews:** Country reviews should test more rigorously whether whistle-blower systems are in place and to what extent they work in practice. Checking whether a real system is in place would mean answering the following questions:

- Do measures apply to all workers in both public and private sectors?
- Does that include police? Military? Security services?
- Is there a reversal of the burden of proof in favour of the whistle-blower who alleges a reprisal?
- Is there any limitation on what may be considered as a reprisal?
- Does that include action by co-workers? Third parties?
- Is the whistle-blower's good faith presumed?
- Are confidentiality laws and agreements over-ridden where there are public interest issues?
- Is there protection for seeking legal advice?
- Which authorities may whistle-blowers address?
- Is there any obligation for the whistle-blower's report to be investigated?
- Will s/he be kept informed of the outcome?
- In what circumstances will reports to the media and CSOs be protected?
- Is there an institution to oversee protection?
- Are whistle-blowers able to seek a remedy in court?
- How effective is the court system in dealing with whistle-blowing cases?
- Is there unlimited compensation?
- Is there a rewards system?
- How much is the general public aware of available protections and reporting channels?

**Assess the practical effect of laws in operation:** The making of the law is only the start of the process and reviews should make further efforts to gauge the practical effect of laws in operation. If there is a framework in place then there should be more information about its impact. This could also be a valuable area for a cross-cutting study by the UNODC of those jurisdictions with significant experience, particularly in view of the relative absence of authoritative reviews. The types of question that should be covered in country reviews are:

- What measures are taken to ensure the law is well known?
- Are there any published studies on its impact?

- Are there examples of notable corruption cases uncovered by whistle-blowers?
- How many reports from whistle-blowers have public bodies received?
- How many calls to advice lines from whistle-blowers?
- How many cases where protection sought against reprisals?
- Number and amounts of compensation awards?
- What examples are there of organizations' policies and procedures that have been implemented?
- What are the views of civil society on its impact?

**Provide positive examples and information on technical assistance results:** As they stand, the thematic reports are unlikely to assist States Parties who wish to develop measures. There is much that can be learnt from what has been tried elsewhere, especially where there has been a significant period of operation (e.g. in Australia, South Africa, the Republic of Korea, the United Kingdom and the United States). It is recommended that the thematic reports should contain more information on positive examples, and also on the results of any technical assistance where that has been provided. UNODC has access to the full country reports and it should be possible to provide a full summary of extracts on Article 33. A thematic report devoted specifically to whistle-blowing might be useful.

**Make specific recommendations on new measures:** Where recommendations are made to introduce new measures they should be specific. In the absence of specific recommendations, it will be difficult in the future to ensure that they have been followed up.

**Publish full review reports:** Most countries for which reviews have been undertaken have not yet instructed UNODC to publish their full review reports. This should be encouraged, as the full reports provide valuable information supplementing the brief findings and recommendations in the Executive Summaries.

### **Further guidance on Article 33**

**Include a wider range of expertise:** Convention against Corruption reviews generally bring together anti-corruption experts (visitors and domestic), while the issue of whistle-blowing may have a home in government outside the anti-corruption arena. Corruption experts may be more familiar with the process of reporting of crimes already committed, rather than the wider uses of whistle-blowing, including as an aspect of risk management. The IRG and UNODC should invite a wider community of experts to provide advice and assistance.

**Prepare special guidance:** It is recommended that special guidance should be prepared for Article The guidance should take into consideration material developed by other institutions such as the Transparency International (TI) “International Principles for Whistleblower Legislation” as well as best-practice materials, guiding principles and model legislation produced by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Organization of American States (OAS) and others. They provide detailed pointers and cite some promising examples of national laws or practices. The guidance should make clear, inter alia:

- The crucial role of civil society. Citizens are increasingly concerned about corruption and the inadequate measures taken to deal with it, and the best way to harness this concern in a positive way is to ensure they are fully committed to the national whistle-blowing system.
- That the aim of whistle-blower systems should be to create a climate where people do not feel compelled to raise issues anonymously.

## La Protection des Lanceurs d'alerte et la Convention des Nations Unies Contre La Corruption

### -Résumé analytique -

Dans cette étude, Transparency International propose des moyens pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte grâce au processus d'examen de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).<sup>1</sup> Transparency International souhaite ainsi apporter sa contribution aux discussions du Groupe d'examen de l'application de la CNUCC<sup>2</sup> et de la Conférence des Etats parties<sup>3</sup>. La présente étude examine les conclusions des examens de pays et des rapports thématiques rédigés au cours des trois premières années du processus d'examen de la CNUCC<sup>4</sup>. Elle se penche également sur la pratique et les développements récents en la matière et propose des recommandations pour faire avancer la protection des donneurs d'alerte. Elle est basée sur des recherches documentaires ainsi que sur les contributions des organisations membres de la Coalition UNCAC<sup>5</sup>.

### Introduction

Les récentes crises financières montrent l'importance, pour toutes les économies mondiales, d'encourager les lanceurs d'alerte, quel que soit leur secteur d'activité, à sonner l'alarme avant que la corruption ne détruise l'activité économique, sociale et politique. Quel pays pourrait se permettre de *ne pas* protéger les lanceurs d'alerte ? S'il est évident que le niveau de développement économique peut affecter la capacité d'un pays à introduire l'ensemble des mesures nécessaires à protéger les lanceurs d'alerte, certaines mesures peuvent être adoptées relativement facilement – les économies qu'elles génèrent compensant largement les coûts engagés.

L'examen de l'application de l'article 33 de la CNUCC est au cœur de la présente étude<sup>6</sup>. Cet article est fondamental pour le succès global de la Convention. Les

<sup>1</sup> L'étude complète est disponible à l'adresse suivante : <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics>

<sup>2</sup> Le Groupe d'examen de l'application est composé d'Etats parties. Il est chargé d'analyser les résultats du processus d'examen de l'application de la CNUCC afin d'identifier les défis à surmonter, les bonnes pratiques et les besoins d'assistance technique, ainsi que de formuler des recommandations à destination de la Conférence des Etats parties.

<sup>3</sup> La Conférence des Etats parties à la CNUCC a été créée par l'article 63 de la Convention « *pour améliorer la capacité des États Parties à atteindre les objectifs énoncés dans la présente Convention et renforcer leur coopération à cet effet ainsi que pour promouvoir et examiner l'application de la présente Convention* ».

<sup>4</sup> Le premier cycle d'examen de cinq ans se concentre sur les chapitres sur l'incrimination, les mesures d'application et la coopération internationale. Au 1<sup>er</sup> avril 2013, 30 résumés analytiques avaient été publiés.

<sup>5</sup> La Coalition UNCAC est un réseau mondial de plus de 350 organisations de la société civile dans plus de 100 pays. Elle se consacre à promouvoir la ratification, la mise en œuvre et le suivi de la CNUCC.

<sup>6</sup> « *Chaque État Partie envisage d'incorporer dans son système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui*



enquêteurs indiquent constamment que les lanceurs d'alerte font partie des éléments essentiels pour le succès d'une enquête sur une affaire de corruption. Sans informations de l'intérieur, il est en effet difficile de détecter les actes de corruption. L'article 33 impose aux Etats de procéder à une évaluation des mesures les plus adaptées ; il est peu probable qu'un Etat entreprenne une telle analyse sans mettre à jour des possibilités d'amélioration, que ce soit dans sa législation ou dans sa pratique. Il est particulièrement complexe de développer des systèmes de protection des lanceurs d'alerte – bien plus que de conférer aux actes de corruption le caractère d'infraction pénale. L'expérience montre qu'il est rare d'atteindre cet objectif d'un seul coup. Si aucune solution idéale n'a encore été trouvée, certains pays ont fait des efforts allant dans ce sens et il peut être bénéfique de s'inspirer de leur expérience.

Plusieurs autres articles de la CNUCC soulignent l'importance d'un dispositif permettant de signaler les cas de corruption. On retrouve notamment de telles dispositions au Chapitre II (sur les mesures préventives), à l'article 8(4), qui préconise de faciliter le signalement d'actes de corruption par les agents publics, et à l'article 13(2), qui concerne le signalement d'actes de corruption aux organes de prévention de la corruption sous couvert d'anonymat. Le Chapitre III – dont l'application est en ce moment examinée – comporte également des articles allant en ce sens : l'article 32 sur la protection des témoins, des experts et des victimes, l'article 37, sur les mesures visant à encourager les personnes ayant participé à une infraction à coopérer, et l'article 39(2), sur le signalement d'actes de corruption aux autorités.

Concernant la mise en œuvre de la Convention, cette étude s'est principalement basée sur les informations contenues dans les 30 résumés analytiques issus du processus d'examen de la CNUCC disponibles au moment de sa rédaction, ainsi qu'aux rapports complets que cinq pays avaient accepté de publier sur le site Internet de l'ONUDC au moment de sa rédaction : le Brunei Darussalam, le Chili, la Finlande, la France et la Suisse<sup>7</sup>. La présente étude s'est également appuyé sur les rapports thématiques élaborés par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

### ***Principales conclusions***

Le processus d'examen de la CNUCC montre que la protection des lanceurs d'alerte varie considérablement selon les Etats parties. Le rapport thématique de l'ONUDC du 27 août 2012 note « une absence de réglementations et de systèmes spécifiques » et relève que souvent, quand ce type de réglementation existe, elle ne s'applique pas aux employés du secteur privé<sup>8</sup>.

La protection des lanceurs d'alerte requiert des mesures qui vont au-delà des dispositifs déjà en place, comme l'obligation de signaler les infractions constatées, les services d'assistance téléphonique anonyme ou les dispositions interdisant le licenciement de personnes qui signalent des actes de corruption. Certains des

---

*signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la présente Convention. »*

<sup>7</sup> Le rapport complet sur le Royaume-Uni a depuis été publié sur le site Internet de l'ONUDC.

<sup>8</sup> CAC /COSP/IRG/2012/7/Add.1 [[www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html)].

rapports de pays expliquent en quoi ces mesures sont insuffisantes, notamment parce qu'elles ne permettent pas de traiter :

- Les situations où l'acte de corruption n'a pas encore eu lieu ou les cas où le lanceur d'alerte n'est pas sûr d'être face à un acte de corruption.
- Les conflits pouvant surgir quand les accusations du lanceur d'alerte comportent des éléments que son employeur a classés confidentiels.
- Les situations où les canaux de signalement habituels sont biaisés ou inactifs.
- Les formes de représailles qui ne vont pas jusqu'au licenciement.
- La question de la charge de la preuve : il est fréquent que le licenciement d'un lanceur d'alerte – ou toute autre forme de représailles – soit présenté comme répondant à de toutes autres raisons. Il est donc essentiel qu'il existe une présomption légale que la dénonciation d'actes de corruption est la cause du licenciement ou des représailles.

Les résumés analytiques des rapports de pays n'évoquent généralement l'article 33 que de manière succincte (dans les cas où le sujet est abordé, l'accent est souvent mis sur le manque de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé). Les cinq rapports complets disponibles au moment de la rédaction de ce rapport comportent davantage d'éléments relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, qui clarifient dans une certaine mesure les remarques émises dans les résumés analytiques.

Plusieurs résumés analytiques comportent des recommandations invitant les Etats à envisager de nouvelles mesures. Etant donné la brièveté des rapports, ces recommandations ne détaillent généralement pas le type de mesures qu'il conviendrait d'introduire. De manière similaire, ces résumés signalent l'engagement d'Etats parties d'envisager de nouvelles mesures, mais n'indiquent pas en quoi consistent ces mesures.

Dans les pays ayant mis en place des dispositifs de protection, les rapports d'examen mentionnent à juste titre les bonnes pratiques en la matière, mais omettent d'examiner l'impact des lois adoptées. Les rapports rédigés par des organisations de la société civile (OSC) apportent une précieuse contribution en ce sens, dans la mesure où la plupart se penchent sur cet impact<sup>9</sup>.

Les organisations de la société civile ont contribué au développement de la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte dans de nombreux pays. Parmi les organisations ayant joué un rôle prépondérant dans le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte dans leur pays respectif, on peut citer Transparency International Liberia, Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation en Corée du Sud, Open Democracy Advice Centre en Afrique du Sud, Public Concern at Work (PCaW) au Royaume-Uni et Government Accountability Project aux Etats-Unis. En Australie, au Canada, en Irlande, en Inde, au Maroc, au Nigéria et en Serbie, pour n'en citer que quelques-uns, des groupes issus de la société civile concourent à améliorer la législation nationale.

---

<sup>9</sup> Voir les rapports pays établis par des organisations de la société civile à l'adresse suivante : [www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports](http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports)

Les contributions des organisations de la société civile peuvent aussi prendre la forme de recommandations et de principes visant à améliorer les dispositions relatives aux lanceurs d’alerte et la pratique en la matière. Transparency International a ainsi développé des « principes internationaux sur les lois relatives aux lanceurs d’alerte ». Open Society Justice Initiative mène un projet réunissant plusieurs OSC autour de la rédaction de principes sur la sécurité nationale et sur le droit à l’information. Le travail des OSC a également été utilisé pour rédiger les principes du G20 et les principes du Conseil de l’Europe sur les lanceurs d’alerte, en cours d’élaboration.

Les OSC jouent également un rôle de sensibilisation sur la protection des lanceurs d’alerte et de conseil auprès des personnes souhaitant signaler des actes de corruption. Les 80 Centres d’assistance juridique et d’action citoyenne (CAJAC) de Transparency International remplissent par exemple cette fonction dans le monde entier. Au Royaume-Uni, PCaW propose des conseils gratuits aux personnes souhaitant dénoncer des actes de corruption ; aux Etats-Unis, le Government Accountability Project conseille et représente les lanceurs d’alerte.

## ***Recommandations à destination du Groupe d’examen de l’application et de la Conférence des Etats parties***

### **Examens de pays et rapports thématiques**

**Réaliser des examens de pays plus rigoureux** : les examens de pays devraient se pencher de manière plus rigoureuse sur la présence de systèmes de protection des lanceurs d’alerte et sur leur efficacité réelle. Il convient pour cela de se poser les questions suivantes :

- Les mesures en place s’appliquent-elles aussi bien au secteur public qu’au secteur privé ?
- Ces mesures concernent-elles la police ? L’armée ? Les services secrets ?
- Existe-t-il un renversement de la charge de la preuve en faveur du lanceur d’alerte qui affirme avoir été victime de représailles ?
- Y a-t-il des restrictions concernant ce qui peut être considéré comme des représailles ?
- Ces restrictions concernent-elles les actions imputables à un collègue de travail ? A un tiers ?
- La législation présume-t-elle de la bonne foi du lanceur d’alerte ?
- L’intérêt public prévaut-il sur le secret professionnel ?
- Le recours à des services de conseil juridique est-il protégé ?
- A quelles autorités les lanceurs d’alerte peuvent-ils s’adresser ?
- Les témoignages de lanceurs d’alerte doivent-ils faire l’objet d’une enquête de façon systématique ?
- Le lanceur d’alerte sera-t-il tenu informé des résultats de l’enquête ?

- Dans quelles circonstances les témoignages auprès de médias ou d'OSC sont-ils protégés?
- Existe-t-il un organisme chargé de superviser la protection des lanceurs d'alerte ?
- Existe-t-il une voie de recours juridictionnel pour les lanceurs d'alerte ?
- Dans quelle mesure le système judiciaire est-il efficace dans son traitement des cas de protection de lanceurs d'alerte ?
- Existe-t-il un système de dédommagement illimité ?
- Existe-t-il un système de récompense ?
- Dans quelle mesure les citoyens ont-ils connaissance des mécanismes de protection existants et des canaux de signalement ?

**Evaluer l'effet réel de la législation en place:** l'élaboration de la loi n'est que le début du processus ; les examens de pays doivent s'attacher davantage à mesurer les effets réels des lois en place. Si un dispositif de protection des lanceurs d'alerte est en place, il est nécessaire d'obtenir plus d'informations sur son impact. Cela pourrait être également faire l'objet d'une étude transversale de l'ONUSUD sur les pays disposant d'une certaine expérience en la matière, en l'absence – relative – d'études faisant autorité sur la question. Voici le type de questions qui devraient être abordées dans les examens de pays:

- Quelles mesures ont été prises pour faire en sorte que la législation soit connue par une large audience ?
- Existe-t-il des études publiées sur l'impact de cette loi ?
- Existe-t-il des exemples de scandales de corruption majeurs dévoilés par des lanceurs d'alerte ?
- Combien de témoignages les organismes publics ont-ils reçu de la part de lanceurs d'alerte ?
- Combien d'appels vers les services d'assistance aux lanceurs d'alerte ont-ils été recensés ?
- Combien y a-t-il de cas de lanceurs d'alerte cherchant à se protéger contre des représailles ?
- Combien d'indemnités ont-elles été versées ? Quel était leur montant ?
- Quels sont les exemples de politiques et de procédures mises en œuvre par les organisations publiques ?
- Quel impact ont eu ces mesures selon la société civile ?

**Donner des exemples de résultats positifs d'assistance technique et fournir davantage d'informations à ce sujet :** dans leur état actuel, les rapports thématiques sont peu susceptibles d'aider les Etats parties qui souhaitent développer de nouvelles mesures. Nombre d'enseignements peuvent être tirés des expériences réalisées ailleurs, en particulier quand ces expériences s'étalent sur une période significative (comme en Australie, en Afrique du Sud, en Corée du Sud, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni). Il est recommandé que les rapports thématiques

contiennent plus d'informations sur les exemples positifs ainsi que sur les résultats de l'assistance technique dans les pays où elle a été mise en place. L'ONUSDC dispose de tous les rapports complets de pays et devrait être en mesure de proposer un résumé complet des extraits relatifs à l'article 33, qui pourrait se montrer utile. Un rapport thématique spécifiquement consacré aux lanceurs d'alerte serait également bienvenu.

**Formuler des recommandations spécifiques sur de nouvelles mesures:** les recommandations formulées en vue d'introduire de nouvelles mesures doivent être spécifiques. Dans le cas contraire, il sera difficile, à l'avenir, de s'assurer qu'elles ont été suivies.

**Publier les rapports d'examen complets :** la plupart des pays ayant fait l'objet d'un examen n'ont pas encore demandé à l'ONUSDC le soin de publier leur rapport d'examen complet. Il convient de les encourager à le faire : les rapports complets offrent des informations précieuses qui viennent compléter le récapitulatif des conclusions et des recommandations que comportent les résumés analytiques.

### **Autres recommandations concernant l'article 33**

**Faire appel à un large éventail de compétences :** les examens de l'application de la CNUCC mobilisent généralement des experts de la lutte contre la corruption (ressortissants du pays examiné et experts internationaux), alors que la question des lanceurs d'alerte peut potentiellement concerner d'autres domaines. Les experts sur les questions de corruption risquent d'être essentiellement spécialisés sur le processus de dénonciation d'infractions déjà commises, laissant de côté d'autres rôles que peuvent jouer les lanceurs d'alerte, notamment en matière de gestion des risques. Le Groupe d'examen de l'application et l'ONUSDC devraient inviter une communauté plus large d'experts à fournir conseils et assistance.

**Préparer des instructions spécifiques :** il est recommandé que des instructions spécifiques soient préparées en ce qui concerne l'article 33. Les instructions relatives à l'article 33 devraient prendre en compte les éléments développés par d'autres institutions, comme les « principes internationaux sur les lois relatives aux lanceurs d'alerte », ainsi que les bonnes pratiques, les principes directeurs et les lois types proposées notamment par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou l'Organisation des Etats américains. Ces derniers donnent des indications précises et mentionnent des exemples prometteurs de législations ou de bonnes pratiques. Il convient, entre autres, d'insister sur les points suivants :

- Le rôle fondamental de la société civile. Les citoyens sont de plus en plus préoccupés par la corruption et par l'insuffisance des mesures adoptées pour lutter contre ce phénomène. Le meilleur moyen de répondre à ces préoccupations de manière positive est de faire en sorte qu'ils soient pleinement impliqués dans le dispositif national permettant de signaler les cas de corruption.
- L'objectif d'un dispositif permettant de signaler les cas de corruption doit être d'instaurer un climat au sein duquel les citoyens ne se sentent pas forcés de devoir témoigner de manière anonyme.

## La protección de denunciantes y la Convención de la ONU contra la Corrupción

### -Resumen Ejecutivo-

Esta presentación de Transparency International propone distintas maneras de reforzar la protección de los denunciantes a través del proceso de examen establecido para la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC)<sup>1</sup>. Ha sido diseñada para contribuir a las deliberaciones del Grupo de Examen de la Aplicación (GEA)<sup>2</sup> y la Conferencia de Estados Parte (CEP)<sup>3</sup>. El documento evalúa las conclusiones de los exámenes de país y los informes temáticos preparados durante los primeros tres años del proceso de examen de la CNUCC<sup>4</sup>. También analiza información sobre aspectos prácticos y novedades en materia de protección de denunciantes, y formula recomendaciones para conseguir mayores avances. Se elaboró a partir de la investigación de fuentes documentales, y de los aportes de organizaciones que son miembros de la Coalición de la CNUCC<sup>5</sup>.

### Introducción

Las recientes crisis financieras han evidenciado la importancia de que todas las economías fomenten la denuncia de irregularidades en todos los sectores, antes de que la corrupción socave y destruya la actividad económica, social y política. ¿Puede algún país permitirse *no* ofrecer protección a quienes denuncian irregularidades? Sin duda, el nivel de desarrollo económico puede incidir en la posibilidad de un país de implementar en su totalidad el espectro de medidas necesarias para proteger a quienes denuncian irregularidades, pero igualmente algunas de estas medidas pueden aplicarse sin mayores dificultades y permitir obtener ahorros que superarán ampliamente los costos.

El presente estudio se centra concretamente en las conclusiones relativas a la implementación del artículo 33 de la CNUCC en los países<sup>6</sup>. Se trata de un artículo clave para el éxito general de la Convención. Los investigadores coinciden en que los denunciantes son los principales

<sup>1</sup> Ver informe completo sobre Protección de Denunciantes y la Convención de la ONU contra la Corrupción en <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics>

<sup>2</sup> El GEA está integrado por Estados Parte y se constituyó en el contexto del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC. Su función es evaluar los resultados del proceso de examen para identificar obstáculos, buenas prácticas y necesidades de asistencia técnica, y formular recomendaciones a la Conferencia de Estados Parte (CEP).

<sup>3</sup> La CEP de la CNUCC se creó a través del artículo 63 de esa Convención con el propósito de “mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la presente Convención y promover y examinar su aplicación”.

<sup>4</sup> El primer ciclo de cinco años se concentra en los capítulos sobre Penalización y aplicación de la ley, y sobre Cooperación Internacional. A fecha de 1 de abril de 2013, se habían publicado 30 Resúmenes Ejecutivos de exámenes de país.

<sup>5</sup> La Coalición de la CNUCC es una red global de más de 350 organizaciones de la sociedad civil (OSC) en más de 100 países que han asumido el compromiso de impulsar la ratificación, implementación y el monitoreo de la CNUCC.

<sup>6</sup> “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que presenten denuncias ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”.

impulsores de las investigaciones sobre corrupción que concluyen con éxito. Sin información interna, la corrupción es difícil de detectar. El artículo 33 exige a los estados implementar un proceso de evaluación de medidas adecuadas en el país, y es muy poco probable que los estados puedan llevarlo a cabo sin identificar áreas que requieran mejoras, ya sea en aspectos jurídicos o prácticos. La creación de sistemas para proteger a denunciantes es un proceso complejo, incluso más que la penalización de conductas corruptas, y la experiencia demuestra que difícilmente puede concretarse en un solo intento. No se han encontrado soluciones óptimas, pero algunos países han intentado hacerlo, y su experiencia puede resultar esclarecedora.

Otros artículos de la CNUCC también destacan la importancia de aportar un marco jurídico adecuado para la denuncia de hechos de corrupción. Entre estos, se incluyen dos artículos del Capítulo II sobre Medidas preventivas, a saber, el artículo 8(4) sobre medidas para facilitar la denuncia por parte de funcionarios públicos; y el artículo 13(2) sobre denuncia anónima ante órganos encargados de luchar contra la corrupción. También cabe mencionar otros tres artículos del Capítulo III que actualmente están siendo objeto de examen: el artículo 32 sobre protección de testigos, peritos y víctimas, el artículo 37 sobre medidas para impulsar a personas implicadas a denunciar los hechos de corrupción y el artículo 39(2) sobre fomento de denuncias ante las autoridades de aplicación de la ley.

Con respecto a las conclusiones sobre implementación, la principal fuente de información para este documento fueron los 30 Resúmenes Ejecutivos producidos hasta el momento como parte del proceso de examen de la CNUCC, así como los informes completos que cinco países habían acordado publicar en el sitio web de ONUDD en el momento de elaborarlos. Estos informes fueron elaborados por Brunei Darussalam, Chile, Finlandia, Francia y Suiza. Los informes completos del examen de la CNUCC no se publican a menos que el país objeto de examen dé su consentimiento. También se incluyen referencias a los informes temáticos elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

## Principales conclusiones

El proceso de examen de la CNUCC ha demostrado que existen amplias diferencias entre los Estados Parte en lo que respecta a la protección de denunciantes. El informe temático de la ONUDD del 27 de agosto de 2012 determina que, en general, existe “una falta de normas o sistemas especiales” y que, en los casos en que sí existen reglamentaciones de protección, a menudo no se aplican a empleados del sector privado<sup>7</sup>.

Hay otras acciones importantes que deben realizar los estados además de establecer la obligación de denunciar delitos, crear líneas telefónicas anónimas de denuncia y adoptar disposiciones que prohíban el despido de quienes denuncian irregularidades. Distintos informes de país han hecho referencia a algunas de las razones por las cuales estas medidas no resultan suficientes. Por ejemplo, las medidas a veces no abordan:

- Situaciones en que el acto en cuestión aún no se ha producido o el denunciante no está seguro de que la conducta tenga carácter corrupto.
- Conflictos que posiblemente se produzcan cuando la denuncia haga referencia a material que sus empleadores hayan clasificado como confidencial.

<sup>7</sup> CAC /COSP/IRG/2012/7/Add.1 [<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html>].

- Situaciones donde las vías de denuncia habituales no son imparciales o están inactivas.
- Formas de represalia que no constituyan despido.
- Aspectos sobre carga de la prueba: es habitual que cuando se toman medidas como el despido y otras formas de represalia se argumente que éstas se deben a otras razones. Por lo tanto, resulta indispensable que opere una presunción legal de que el motivo ha sido la denuncia de irregularidades.

En general, los Resúmenes Ejecutivos de los informes de país contienen escasa información sobre el artículo 33. (Aquellos que sí abordan este artículo, a menudo se centran en la falta de protección de denunciantes en el sector privado). Los cinco informes completos publicados en el momento en que este informe fue elaborado aclaran en cierta medida las observaciones contenidas en los Resúmenes Ejecutivos.

En varios Resúmenes Ejecutivos se han formulado recomendaciones que señalan que los países deberían considerar la posibilidad de adoptar nuevas medidas. Debido a la brevedad que caracteriza a los informes, en general no se indica qué tipo de medidas deberían implementarse. Del mismo modo, los resúmenes informan sobre compromisos asumidos por Estados Parte para que tomen en cuenta posibles medidas, pero no especifican más datos sobre medidas o planes concretos.

En países donde se han implementado marcos concretos, los exámenes de la CNUCC hacen mención de buenas prácticas en este contexto, pero a veces no consideran el impacto producido por las leyes. Un aporte útil ha sido el de los informes sobre examen de los países elaborados por organizaciones de la sociedad civil (OSC), la mayoría de los cuales toman en cuenta aspectos vinculados con el impacto<sup>8</sup>.

En varios países, las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a desarrollar una legislación sobre protección de denunciantes. Por ejemplo, Transparency International Liberia, la Coalición Ciudadana para una Legislación contra la Corrupción de Corea del Sur (Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation in South Korea); el Open Democracy Advice Centre en Sudáfrica; Public Concern at Work (PCaW) en el Reino Unido; y el Government Accountability Project en Estados Unidos han contribuido significativamente a la adopción de leyes de protección de denunciantes en sus respectivos países. Varias organizaciones de la sociedad civil de países como Australia, Canadá, Irlanda, India, Marruecos, Nigeria y Serbia, entre otros, están colaborando con iniciativas destinadas a reforzar la legislación en esas naciones.

Las organizaciones de la sociedad civil también han contribuido mediante la formulación de recomendaciones y principios que deberían ser incorporados en las disposiciones y prácticas relativas a denunciantes. Transparency International ha formulado los "Principios internacionales sobre la legislación relativa a la protección de denunciantes". La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (Open Society Justice Initiative) lidera actualmente un proyecto de ONG para redactar una serie de Principios sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información. El trabajo impulsado por las ONGs también ha contribuido a los principios del G20 y a los principios emergentes del Consejo de Europa.

Las ONG también inciden en la concienciación de cuestiones sobre protección de denunciantes y el asesoramiento que se ofrece a estas personas. Por ejemplo, los Centros

---

<sup>8</sup> Ver informe sobre países relativos a la CNUCC elaborados por OSC en <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports>



de Incidencia y Asesoría Legal de Transparency International, de los cuales ya hay 80 en todo el mundo, se ocupan de esta tarea. En el Reino Unido, PCaW ofrece asesoramiento legal gratuito a denunciantes, y en Estados Unidos el Government Accountability Project asesora y representa a personas que denuncian irregularidades.

## Recomendaciones al GEI y la CEP

### Exámenes de país e informes temáticos

**Realizar exámenes de país más rigurosos:** Los exámenes de país deberían evaluar con mayor rigurosidad si existen sistemas de protección de denunciantes y qué grado de efectividad tienen en la práctica. Para controlar si existe un sistema genuino es importante responder a las siguientes preguntas:

- ¿Las medidas se aplican a todos los trabajadores del sector público y privado?
- ¿Se incluye a la Policía? ¿A las fuerzas militares? ¿A los servicios de seguridad?
- ¿Se invierte la carga de la prueba en favor del denunciante cuando éste alega que se aplicaron represalias?
- ¿Hay algún límite en cuanto a qué tipo de actos se consideran represalias?
- ¿Esto incluye actos de compañeros de trabajo? ¿De terceros?
- ¿Se presume la buena fe del denunciante?
- ¿Las leyes y los acuerdos sobre confidencialidad quedan invalidados cuando se trata de cuestiones de interés público?
- ¿Existe protección para quienes solicitan asesoramiento legal?
- ¿A qué autoridades pueden dirigirse quienes pretenden denunciar irregularidades?
- ¿Hay alguna obligación de investigar lo que informa el denunciante?
- ¿Se informará al denunciante sobre los resultados obtenidos?
- ¿En qué circunstancias se protegerá a quienes transmitan denuncias a medios de comunicación y ONG?
- ¿Existe alguna institución que se ocupe de supervisar la protección brindada?
- ¿Los denunciantes pueden plantear recursos en la justicia?
- ¿Cuál es el grado de efectividad del sistema judicial en los casos de protección de denunciantes?
- ¿La posibilidad de indemnización es ilimitada?
- ¿Existe un sistema de premios?
- ¿En qué medida el público en general conoce las garantías y las vías de denuncia disponibles?

**Evaluar el efecto de las leyes en la práctica:** La adopción de leyes es tan solo el comienzo del proceso, y las evaluaciones deben procurar apreciar sobre todo los efectos

prácticos de la aplicación de las normas. Si hay un marco jurídico vigente, entonces se debe intentar conseguir mayor información sobre el impacto que éste ha conseguido. Este puede ser un terreno fructífero para que la ONUDD efectúe un estudio multidisciplinario de aquellas jurisdicciones que ya tengan cierto grado de experiencia, especialmente porque, en general, no hay demasiados exámenes que puedan servir de referencia. Los evaluaciones de país deben abordar preguntas como las siguientes:

- ¿Qué medidas deben adoptarse para asegurar que se difunda ampliamente la ley?
- ¿Se han publicado estudios sobre su impacto?
- ¿Hay ejemplos de casos de corrupción importantes que hayan trascendido gracias a denunciantes?
- ¿Qué cantidad de denuncias de informantes han recibido los organismos públicos?
- ¿Cuántas llamadas de denunciantes han recibido los servicios telefónicos de asesoramiento?
- ¿Cuántos casos hubo de personas que pedían protección frente a represalias?
- ¿Qué cantidad de indemnizaciones se concedieron y cuál fue su valor?
- ¿Qué ejemplos hay de políticas y procedimientos de organizaciones que se hayan implementado?
- ¿Qué opina la sociedad civil sobre su impacto?

**Ofrecer ejemplos positivos e información sobre resultados en materia de asistencia técnica:** Con sus actuales características, los informes temáticos probablemente no resulten de utilidad a los Estados Parte que desean desarrollar medidas. Se puede aprender mucho de las experiencias de otros lugares, especialmente de aquellos donde ha habido un período significativo de aplicación (p. ej., en Australia, Sudáfrica, Corea del Sur, el Reino Unido y Estados Unidos). Se recomienda que los informes temáticos contengan más información sobre ejemplos positivos, así como sobre los resultados conseguidos en casos en que se haya prestado asistencia técnica. La ONUDD tiene acceso a la versión completa de los informes de país, y sería útil elaborar un resumen de extractos del artículo 33. También resultaría de utilidad un informe temático que abordara específicamente la denuncia de irregularidades.

**Formular recomendaciones específicas sobre nuevas medidas:** Cuando se formulen recomendaciones sobre implementación de nuevas medidas, éstas deben ser específicas. Sin recomendaciones específicas no será fácil asegurar que en el futuro éstas se cumplan.

**Publicar informes completos sobre los exámenes:** La mayoría de los países donde se efectuaron exámenes aún no han dado instrucciones a la ONUDD para que publique los informes completos. Es necesario que se fomente su publicación, puesto que los informes completos ofrecen información valiosa que complementa las acotadas conclusiones y recomendaciones de los Resúmenes Ejecutivos.

## Otras recomendaciones relativas al artículo 33

**Incluir a un mayor espectro de especialistas:** En general, los exámenes de la CNUCC congregan a especialistas que luchan contra la corrupción (locales e invitados), cuando la denuncia de irregularidades puede tener relevancia en sectores del gobierno que no están vinculados en el combate contra la corrupción. Es probable que los especialistas en corrupción estén más familiarizados con el proceso de denuncia de actos que ya se han consumado que con una aplicación más amplia de la denuncia de irregularidades, incluso como un aspecto de la gestión de riesgos. El GEI y ONUDD deberían convocar a una comunidad más amplia de especialistas para que ofrezcan asesoramiento y asistencia.

**Preparar criterios especiales de orientación:** Se recomienda preparar criterios especiales de orientación para el artículo 33. La orientación debería tomar en cuenta los materiales desarrollados por otras instituciones, como los “Principios internacionales sobre legislación en materia de protección de denunciantes” de Transparency International (TI), así como materiales relativos a mejores prácticas, principios rectores y leyes modelos emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otras instituciones. Los ofrecen pautas más detalladas, y citan algunos ejemplos alentadores de leyes o prácticas nacionales. La orientación debe indicar claramente, entre otras cosas:

- El rol fundamental de la sociedad civil. Los ciudadanos se muestran cada vez más preocupados por la corrupción y las medidas inadecuadas que se adoptan en respuesta a este fenómeno. La manera más efectiva para aprovechar esta preocupación de un modo positivo es asegurar que los ciudadanos tengan un compromiso pleno con el sistema nacional de protección de denunciantes.
- Que el objetivo de los sistemas de protección de denunciantes genere un clima donde las personas no sientan que deben plantear cuestiones de forma anónima.