

## OCHRONA SYGNALISTÓW – W POLSCE REGRES, W SERBII POSTĘP

W Polsce w nie do końca jasnych okolicznościach z rządowego programu antykorupcyjnego znikają zapisy dotyczące analizy sytuacji sygnalistów (ang. *whistleblowers* – osób, które w dobrej wierze zgłaszają nieprawidłowości w swoich instytucjach). Tymczasem w krajach które mają aspiracje wejścia do Unii Europejskiej, a w związku z tym większą motywację do poprawiania jakości rządzenia, kwestia zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej sygnalistom jest priorytetem. Nad regulacją ustawową w tej sprawie pracuje od pewnego czasu Serbia.

Serbski projekt nosi tytuł „ustawa o ochronie sygnalistów” i jak łatwo się domyślić ma być specjalną regulacją chroniącą takie osoby, niezależnie od innych przepisów – zawartych na przykład prawie pracy. Podkreślamy to, ponieważ ochrona prawna sygnalistów, jako taka, jest kwestią złożoną. W wielu krajach gdzie obowiązuje najlepsze tego rodzaju ustawodawstwo, ma ono postać odrębnego aktu prawnego. W Polsce tymczasem rząd pytany przez instytucje międzynarodowe przy okazji różnych ewaluacji, czy monitoringów, odpowiada, że wystarczające przepisy w tym zakresie, zawarte są w Kodeksie pracy. Owszem pewne przepisy istotnie są, jednak nie dają one wystarczającej ochrony ani sygnalistom pracującym na umowy o pracę, a już na pewno tym, którzy są zatrudnieni na umowy cywilnoprawne.

Co zawiera serbski projekt? Przede wszystkim jego celem jest zdefiniowanie na czym polega sygnalizowanie, opisanie jego mechanizmu oraz zagwarantowanie adekwatnej ochrony prawnej takim osobom. Ustawa określa również obowiązki pracodawców i instytucji publicznych względem sygnalistów. Wśród celów ustawy wspomina się również o podkreśleniu znaczenia whistleblowingu. Nie jesteśmy w tym miejscu dokładnie omówić całego projektu. Zwrócimy natomiast uwagę przede wszystkim na te elementy, które pokazują, że przyjęcie odrębnej regulacji dotyczącej ochrony sygnalistów byłoby pożądane.

Sama definicja sygnalisty zawarta w serbskim projekcie nie odbiega zasadniczo od tych, które możemy spotkać w literaturze naukowej, czy innych regulacjach. Interesujące jest natomiast wyliczenie typów podmiotów, które mogą być uznane za sygnalistę. Przede wszystkim może nim być tylko osoba fizyczna – pracownik (bez wskazania na formę stosunku pracy, czy typ umowy wiążącej go z pracodawcą), w tym osoba starająca się o pracę, korzystający z usług publicznych (np. pacjent publicznego szpitala), funkcjonariusze publiczni, zleceniobiorcy i podwykonawcy, właściciele akcji przedsiębiorstw. Wyliczenie tych rodzajów sygnalistów jest o tyle interesujące, że obejmuje nie tylko pracowników, podczas gdy w Polsce pojęcie sygnalisty jest kojarzone niemal wyłącznie z działaniem osób zatrudnionych.

Ustawa rozróżnia też trzy typy sygnalizowania. Wewnętrzny – gdy osoba zgłasza nieprawidłowość bezpośrednio swojemu pracodawcy. Zewnętrzny – gdy adresatem zgłoszenia jest organ władzy (np. policja). Publiczny – gdy sygnalista upublicznia informację o nieprawidłowościach. Ten ostatni rodzaj sygnalizowania można wykorzystać (chcąc liczyć na ochronę) tylko wtedy, gdy wcześniej podjęto próbę zainteresowania nieprawidłowościami odpowiednie organy, a te nie zareagowały odpowiednio lub odwlekły zajęcie się sprawą (ustawa przewiduje, że organy publiczne mają 15 dni na podjęcie działań w sprawie zgłaszanej przez sygnalistę).

Interesujące są wytyczne, które ułatwiają ustalenie, czy sygnalista rzeczywiście jest sygnalistą. Kluczowe jest zdefiniowanie pojęcia „dobrej woli”. Założenie bowiem jest takie, że sygnaliści zgłaszają nieprawidłowości z pobudek moralnych, czy też odwołując się do postaw obywatelskich, a nie dążąc do zemsty, czy osiągnięcia korzyści finansowej. Prawdziwy sygnalista według serbskiego projektu nie tylko wierzy, że to co zgłasza jest prawdziwe, ale zgromadził też informacje uprawdopodobniające jego przekonania. Ponadto taka osoba nie może żądać korzyści w zamian z milczeniem i nie może działać na niekorzyść innych osób związanych z przedmiotem zgłoszenia.

Tylko prawdziwy sygnalista otrzymuje ochronę. Nie można wobec niego stosować żadnych działań odwetowych – to jest karalnych, w tym gróźb, czy ograniczeń naruszających prawa człowieka i obywatela (np. nakazów milczenia). Chronione są również dane osobowe sygnalisty. Co ciekawe przewidziano wyłączenie w tych przypadkach stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W sytuacjach w których sygnalistami są funkcjonariusze publiczni istniałoby bowiem ryzyko, że ktoś mógłby dowiedzieć się kim oni są używając do tego wniosku o dostęp do informacji publicznej. Za działania zmierzające do ujawnienia danych osobowych sygnalisty ma grozić kara grzywny od ok. 1 do 5,5 tys. zł.

Interesującym, choć dyskusyjnym rozwiązaniem są przepisy zobowiązujące pracodawców do tworzenia wewnętrznych systemów sygnalizowania. Musi to zrobić każda firma, instytucja, czy organizacja, która zatrudnia ponad dziesięć osób. Podmioty objęte tym obowiązkiem muszą przyjąć i podać do informacji swoim pracownikom procedury zgłaszania nieprawidłowości oraz wyznaczyć osobę, w której obowiązkach będzie leżeć kontaktowanie się z sygnalistami. Za brak choćby jednego z elementów systemu, wymienionych w ustawie, bądź też naruszanie przepisów przy rozwiązywaniu problemów z udziałem sygnalistów, pracodawca może zostać obciążony grzywną od ok. 2 do 20 tys. zł. Kary mogą być nakładane również na instytucje publiczne (np. jednostki administracji samorządowej).

Spośród innych interesujących przepisów, warto wspomnieć również to, że serbska ustawa ma umożliwiać rozciągnięcie ochrony na osoby związane z sygnalistą (np. jego na najbliższych współpracowników). Zawiera też przepisy dotyczące ujawniania informacji poufnych.

W przypadku gdy sygnalistę spotkają reperkusje, przepisy ustaw mają mu dać możliwość dochodzenia odszkodowania. W takich sytuacjach może on być wspierany i reprezentowany przez instytucje takie jak rzecznik praw obywatelskich. Ciężar dowodu zostaje przeniesiony na pracodawcę (tj. on musi udowodnić, że roszczenia sygnalisty są niesłuszne).

To jedynie krótki przegląd najważniejszych rozwiązań zawartych w serbskiej ustawie o ochronie sygnalistów. Mimo pewnych znaków zapytania wydaje się ona bardzo zaawansowaną propozycją, mogącą być wzorem dla innych państw.

Wymóg zapewnienia ochrony prawnej sygnalistom jest zawarty w kilku międzynarodowych konwencjach, w tym w dwóch dotyczących większości krajów europejskich – Konwencji ONZ Przeciwko Korupcji oraz w Cywilnoprawnej Konwencji Rady Europy o Korupcji. Według zeszłorocznego raportu centrali Transparency International w Berlinie tylko cztery kraje w Europie mają specjalne ustawodawstwo chroniące sygnalistów (Wielka Brytania, Luxemburg, Słowenia i Rumunia). Na początku 2014 roku przyjęto też nowe przepisy na Węgrzech. Większość krajów, w tym Polska uregulowało tę kwestię jedynie częściowo.

Polskie przepisy, które mogą być wykorzystane w celu ochrony sygnalistów oceniane są za niewystarczające i niespełniające standardów międzynarodowych. Fundacja im. Stefana Batorego od lat zabiega o zapewnienie adekwatnej ochrony prawnej sygnalistom.

*Grzegorz Makowski*